



# Instrumentarium behoud goedkope huur- en koopwoningen

Gemeente Druten

23 augustus 2021



|               |                                                       |
|---------------|-------------------------------------------------------|
| DATUM         | 23 augustus 2021                                      |
| TITEL         | Instrumentarium behoud goedkope huur- en koopwoningen |
| OPDRACHTGEVER | Gemeente Druten                                       |
| AUTEUR(S)     | Pim Tiggeloven (Companen)                             |
| PROJECTNUMMER | 225.114                                               |

# Inhoud

|          |                                            |           |
|----------|--------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>                           | <b>4</b>  |
| <b>2</b> | <b>Schematische weergave en advies</b>     | <b>5</b>  |
| 2.1      | Instrumentarium in één oogopslag           | 5         |
| 2.2      | Advies                                     | 5         |
| <b>3</b> | <b>Beleidskaders</b>                       | <b>8</b>  |
| <b>4</b> | <b>Beoogd instrumentarium</b>              | <b>11</b> |
| 4.1      | Welke nieuwe instrumenten stellen we voor? | 11        |
| 4.2      | Welke instrumenten zetten we voort?        | 17        |
|          | <b>Bijlage I: Overige instrumenten</b>     | <b>21</b> |

# 1 Inleiding

Een van de speerpunten van het Drutense woonbeleid is de ontwikkeling van betaalbare huur- en koopwoningen, met name om starters aan een woning te helpen. Reeds in 2016 werd in de woonvisie geconstateerd dat het aanbod aan goedkope koopwoningen (< €200.000) in de gemeente beperkt is. De afgelopen jaren is de druk op de woningmarkt in het hele land (en dus ook in de gemeente Druten) sterk toegenomen. Hierdoor is het aanbod aan goedkope koopwoningen verder afgenomen. De gemiddelde verkoopprijs van een woning in de gemeente Druten steeg van €228.000 in 2015 naar €310.000 in 2020; een toename van 36%<sup>1</sup>. Tegelijkertijd blijft de vraag naar goedkope koop- en huurwoningen onverminderd groot.

Toch blijkt het om verschillende redenen lastig om goedkope woningen te bouwen én voor het betaalbare segment te behouden. Bijvoorbeeld omdat gerealiseerde goedkope koopwoningen worden aangekocht door beleggers of omdat de eerste bewoner de gekochte woning na korte tijd verkoopt (soms na grondige uitbouw), waardoor de woning weer snel in waarde stijgt en uit het betaalbare segment verdwijnt.

De gemeente Druten heeft daarom Companen gevraagd om onderzoek uit te voeren naar de volgende onderdelen:

1. Inzicht in de mogelijke instrumenten om sociale en middeldure huurwoningen en goedkope en betaalbare koopwoningen<sup>2</sup> langdurig beschikbaar te houden voor de doelgroep, inclusief voor- en nadelen.
2. Een daaruit volgend advies over welke instrumenten het beste toegepast kunnen worden in de Drutense situatie.
3. Overzicht van gevolgen voor de gemeentelijke organisatie, zowel voor de implementatie van instrumenten als de uitvoering daarvan.

In voorliggende rapportage geven we antwoord op deze vragen. In hoofdstuk 2 geven we schematisch weer welke instrumenten mogelijk zijn, voorzien van een waardering. Tevens formuleren wij een gericht advies. In hoofdstuk 3 gaat in op onze bestaande beleidskaders. Hoofdstuk 4 gaat een beschrijving van het beoogde instrumentarium, zowel nieuwe instrumenten (4.1) als bestaande instrumenten die we willen voortzetten (4.2). Bijlage I geeft een overzicht van instrumenten die we niet overwegen in te zetten, inclusief de argumentatie daarvoor.

---

<sup>1</sup> CBS (2021)

<sup>2</sup> De definities van de diverse goedkope marktsegmenten zijn: goedkope koopwoningen < €200.000, betaalbare koopwoningen < NHG grens (<€325.000, prijspeil 2021), sociale huur < €752, middeldure huur: €752 - €1.000.

## 2 Schematische weergave en advies

### 2.1 Instrumentarium in één oogopslag

|                                                                       | Type instrument | Externe partij nodig?            | Ambitie gemeente m.b.t. goedkope woningen |                    |                         | Weging complexiteit / inspanning gemeentelijke organisatie |                |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------|-------------------------------------------|--------------------|-------------------------|------------------------------------------------------------|----------------|
|                                                                       |                 |                                  | Gericht op goedkope huur/koop?            | Borgen realisatie? | Borgen beschikbaarheid? | Implementatie                                              | Uitvoering     |
| Beleidskaders                                                         |                 |                                  |                                           |                    |                         |                                                            |                |
| Woonvisie                                                             | Beleid          |                                  | Huur + Koop                               | ✓                  | ✓                       | Zwaar                                                      | Licht          |
| Prestatieafspraken                                                    | Beleid          | Woningcorporaties                | Huur                                      | ✓                  | ✓                       | Zwaar                                                      | Licht          |
| Toetsingskader                                                        | Beleid          |                                  | Huur + Koop                               | ✓                  | ✓                       | Zwaar                                                      | Matig          |
| Te overwegen instrumenten                                             |                 |                                  |                                           |                    |                         |                                                            |                |
| Kleinere bouwvormen                                                   | Overig          | Woningcorporaties, Ontwikkelaars | Huur + Koop                               | ✓                  | ✓                       | Matig                                                      | Licht          |
| Terugkoopregeling (KoopGarant)                                        | Financieel      | Woningcorporaties, Ontwikkelaars | Koop                                      | ✓                  | ✓                       | Matig                                                      | Licht          |
| Verkoopregeling KoopStart                                             | Financieel      | Woningcorporaties, Ontwikkelaars | Koop                                      | ✓                  |                         | Matig                                                      | Licht          |
| Erfpacht                                                              | Juridisch       |                                  | Koop                                      | ✓                  | ✓                       | Zwaar                                                      | Zwaar          |
| Zelfbewoningsplicht                                                   | Juridisch       |                                  | Koop                                      |                    | ✓                       | Matig                                                      | Zwaar          |
| Antispeculatiebeding                                                  | Juridisch       |                                  | Koop                                      |                    | ✓                       | Matig                                                      | Zwaar          |
| Grond(prijs)beleid                                                    | Financieel      |                                  | Huur + Koop                               | ✓                  |                         | Matig                                                      | Licht          |
| Instrumenten die we voortzetten                                       |                 |                                  |                                           |                    |                         |                                                            |                |
| Anterieure overeenkomsten                                             | Juridisch       | Ontwikkelaars                    | Koop                                      | ✓                  |                         | Zwaar                                                      | Licht          |
| Huisvestingsverordening - woonruimteverdeling - voorraadsamenstelling | Juridisch       |                                  | Huur<br>Huur + Koop                       | ✓                  | ✓                       | Matig<br>Matig                                             | Zwaar<br>Zwaar |
| Starterslening                                                        | Financieel      |                                  | Koop                                      | ✓                  |                         | Matig                                                      | Matig          |
| Instrumenten die we niet overwegen                                    |                 |                                  |                                           |                    |                         |                                                            |                |
| Doelgroepenverordening                                                | Juridisch       |                                  | Huur + Koop                               | ✓                  | ✓                       | Matig                                                      | Zwaar          |
| Verkoopregeling KoopLater                                             | Financieel      | Woningcorporaties, Ontwikkelaars | Koop                                      | ✓                  |                         | Matig                                                      | Licht          |
| Compensatiefonds                                                      | Financieel      | Woningcorporaties, Ontwikkelaars | Huur                                      | ✓                  |                         | Matig                                                      | Licht          |
| Wooncoöperatie                                                        | Financieel      | Bewoners, Financiers             | Huur + Koop                               | ✓                  | ✓                       | Licht                                                      | Matig          |

### 2.2 Advies

Op basis van de beschrijving van de mogelijke instrumenten, voor- en nadelen en de doelstelling die de gemeente Druten voor ogen heeft, komen wij tot het volgende advies. We categoriseren het advies aan de hand van vier doelstellingen met betrekking tot sociale en middeldure huurwoningen en sociale en betaalbare koopwoningen:

- Borg dat ze gebouwd worden.
- Borg dat ze goedkoop en/of betaalbaar zijn.
- Borg dat ze bij de juiste doelgroep terecht komen.
- Borg dat de woningen op langere termijn beschikbaar blijven voor de doelgroep.

## Borg dat ze gebouwd worden

| Wát                                                                                                                                                     | Instrumentarium                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Helder, goed onderbouwd beeld van de gewenste differentiatie                                                                                            | Woonvisie, toetsingskader                                                                                                                                                                                                                       |
| Concrete, wederkerige afspraken met de woningcorporaties over sociale- en middeldure huur en zo mogelijk over toepassing van terugkoop-/verkoopregeling | Prestatieafspraken                                                                                                                                                                                                                              |
| Juridische borging van realisatie gewenste differentiatie (% sociale huur, goedkope en betaalbare koop en middeldure huur)                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestemmingsplannen en/of anterieure overeenkomsten</li> <li>• Aanvullend: begeleiding van / informatievoorziening voor particulieren die CPO willen ontwikkelen of woningen willen splitsen</li> </ul> |

## Borg dat ze goedkoop en/of betaalbaar zijn

| Wát                                             | Instrumentarium                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Passende financiële randvoorwaarden             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toepassen Koopgarant, erfpacht of soortgelijke regeling (lagere prijs dan marktwaarde)</li> <li>• Toepassen Starterslening</li> <li>• Toepassen lagere grondprijs (waar mogelijk)</li> </ul> |
| Goede prijs-/kwaliteitsverhouding, marktconform | Passende bouwvorm (kleiner, met beperking uitbreidingsmogelijkheid)                                                                                                                                                                   |

## Borg dat ze bij de juiste doelgroep terecht komen

| Wát                                                                                                                                                     | Instrumentarium                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Voorkomen dat goedkope / betaalbare koopwoningen worden verkocht aan particulieren / instanties die de woning(en) als particuliere huurwoning aanbieden | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zelfbewoningsplicht</li> </ul>     |
| Passende toewijzing van sociale en middeldure huurwoningen                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Huisvestingsverordening</li> </ul> |

## Borg dat de woningen op langere termijn beschikbaar blijven voor de doelgroep

| Wát                                                          | Instrumentarium                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Voor koopwoningen: regulering toekomstige prijs-ontwikkeling | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Passende bouwvorm (kleiner, met beperking uitbreidingsmogelijkheid)</li> <li>• Toepassen Koopgarant, erfpacht of soortgelijke regeling (in ieder geval met terugkoopgarantie)</li> <li>• Voor de eerste jaren: antispeculatiebeding</li> </ul> |

Al met al zijn de doelstellingen van de gemeente Druten het beste geborgd door een combinatie van verschillende instrumenten:

- Passende, kleinere bouwvormen (met minder uitbreidingsmogelijkheden)
- Koopconstructies (KoopGarant, KoopStart, erfpacht)
- Anterieure overeenkomsten met ontwikkelaars
- Zelfbewoningsplicht en antispeculatiebeding

### ***Voorgesteld instrumentarium als toolkit om op projectniveau af te wegen***

Bovengenoemde instrumenten hebben we in de hierna volgende hoofdstukken beschreven als ‘te overwegen instrumenten’. Dat betekent dat deze instrumenten niet op voorhand in de hele gemeente bij elk nieuw woningbouwproject worden ingezet, maar dat het te overwegen instrumentarium als een toolkit gezien moet worden, waarbij per project gekeken moet worden of het gewenst is om een instrument in te zetten. De inzet van het instrument hangt namelijk niet alleen af van de overkoepelende doelstellingen van het gemeentelijk woonbeleid, maar ook met de lokale omstandigheden per project. Soms is maatwerk gewenst. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat op projectniveau sommige goedkope koopwoningen toch lastig verkoopbaar zijn. In zo’n situatie kan het toch verstandig zijn om te overwegen om dergelijke woningen alsnog als particuliere huurwoning in de markt te zetten.

Onze beleidskaders (hoofdstuk 3) gelden dus weliswaar als algemene kaders voor de hele gemeente Druten, de inzet van het instrumentarium bepalen we op projectniveau.

### ***Aandachtspunt: gevolgen van (te) veel instrumentarium***

Beperkende regels die gemeenten willen hanteren rondom de huurprijsontwikkeling, instandhoudingstermijn, huurprijsbeleid na mutatie of de grootte van de woningen kunnen een negatief effect hebben op de businesscase van de marktpartij. Door steeds ingrijpender regulering, hoge grondprijzen en dito bouwkosten ontstaat het risico dat ontwikkelaars en beleggers uit het goedkope huur- en koopsegment worden gedreven. Via een open gesprek tussen de betrokken partijen moet gezocht worden naar een balans tussen de wensen op lokaal niveau en de mogelijkheden voor partijen om, op korte en lange termijn, aan die wensen te kunnen voldoen. Bij al deze afwegingen moet ook nagedacht worden over de mogelijke effecten op andere segmenten van de woningmarkt.

Als voorbeeld: ontwikkelende partijen moeten het bouwen van goedkopere woningen in een plan vaak ‘compenseren’ door de bouw van duurdere woningen. Goedkopere woningen brengen simpelweg minder op. Stevig inzetten op goedkope woningen kan dus leiden tot compensatie met veel dure koopwoningen. Daardoor dreigt het realiseren van het middensegment in het gedrang te komen. De balans vinden tussen het realiseren van deze verschillende segmenten blijft bij elk plan (en op gemeenteniveau) een belangrijk aandachtspunt.



### 3 Beleidskaders

Alvorens we ingaan op het concrete instrumentarium, beschrijven we eerst de huidige beleidskaders als het gaat om woningbouw in de gemeente Druten. Het beleid moet namelijk (samen met woningbehoeftenonderzoek) de onderbouwing bieden voor het in te zetten instrumentarium.

#### **Woonvisie 2016-2021, inclusief aanvulling 2020**

In de Woonvisie heeft de gemeente Druten haar visie, beleid en maatregelen kenbaar gemaakt. Dit is een belangrijke basis voor het te hanteren instrumentarium. Met name in de aanvulling van 2020 (n.a.v. het regionale woningmarktonderzoek) heeft de gemeente haar koers sterker ingestoken op het vergroten van de woningproductie in combinatie met een sterker accent op ontwikkeling van goedkope huur- en koopwoningen. De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- Nastreven van een bouwproductie van 970 woningen in de periode 2019-2030 (90 per jaar), waarvan 70% in de periode tot 2025.
- Voor starters en jonge huishoudens zetten we in op het toevoegen van woningen in goedkope koop (< €200.000), sociale huur en middeldure huur
- Voor senioren zetten we in op het toevoegen van levensloopgeschikte woningen in sociale huur, middeldure huur en (middel)dure koop (> €200.000)
- In 2030 bestaat de sociale huurvoorraad van de woningcorporaties in de gemeente Druten uit 2.025 woningen. Dat betekent een groei van 200 sociale huurwoningen ten opzichte van 2019.

#### **Woondeal en Subregionale Woonagenda**

In de Woondeal Arnhem-Nijmegen is afgesproken dat minimaal 50% van de zachte plancapaciteit gerealiseerd wordt in het betaalbare segment (sociale- en middeldure huur en betaalbare koop tot de NHG-grens, conform landelijke definities). In de Subregionale Woonagenda is dit voor de gemeenten in de regio Nijmegen (waaronder Druten) nader uitgewerkt. Dit betekent dat ook op het niveau van de gemeente Druten 50% van de plancapaciteit uit betaalbare woningen moet bestaan. De gemeente kan zelf deze opgave onderverdelen naar sociale huur, betaalbare koop en middeldure huur, mede gebaseerd op de woningbehoefte.

#### **Prestatieafspraken**

In de prestatieafspraken met Woonwaarts heeft de gemeente de opgave met betrekking tot met name de sociale huursector verder geconcretiseerd. Indirect zitten daarbij ook enkele afspraken die effect hebben op de beschikbaarheid van middeldure huur en goedkope koop.

- Er wordt een netto toevoeging voorzien van 159 sociale huurwoningen. De meeste woningen staan gepland voor de periode 2021-2023. Dit is inclusief realisatie van 4 tijdelijke woningen (Tiny Houses).
- Woonwaarts en de gemeente monitoren jaarlijks de woningbehoefte. Als de slaagkans in Druten in negatieve zin afwijkt van de rest van de regio, kunnen aanvullende productieafspraken gemaakt worden.
- Als de woningproductie voor sociale huur versneld moet worden, zijn aanvullende ontwikkellocaties en/of aanpassingen van de parkeernorm nodig om extra sociale huurwoningen toe te voegen. Dit is voor de gemeente bespreekbaar mits voorzien van een goede motivatie.
- Daarnaast wordt uitgegaan van de verkoop van circa 60 woningen tot 2024 (DAEB en niet-DAEB) en de (weder)aankoop van circa 4 woningen die in het verleden onder voorwaarden (MGE) verkocht zijn en Woonwaarts opnieuw in exploitatie neemt.



Naast sociale huurwoningen stimuleert de gemeente op alle ontwikkellocaties de realisatie van goedkope koop (maximaal €200.000).

De gemeente heeft ook prestatieafspraken met woningcorporatie De Kernen (de enige woningcorporatie die bezit heeft in de kern Horssen). Doordat De Kernen in een andere woningmarktregio valt, kon zij tot op heden geen nieuwbouwactiviteiten in Horssen ondernemen. Inmiddels zijn er meer mogelijkheden en is de verwachting dat vanaf 2022 weer woningbouw door De Kernen in Horssen zal plaatsvinden (met Woonwaarts als achtervang). Plannen zijn hiervoor in ontwikkeling.

| Voordelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Nadelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Woonvisie en prestatieafspraken leggen stevige wettelijke basis voor realiseren en beschikbaar houden van bij doelgroepen passende woningen.</li> <li>• Bieden goede basis voor onderbouwing woningbouwplannen ten behoeve van bestemmingsplannen en Ladder voor duurzame verstedelijking.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Een woonvisie wordt doorgaans voor meerdere jaren (4 of 5 jaar vastgesteld). Het is daarom belangrijk om bij gewijzigde opvattingen over betaalbare huur en/of koop te checken of nieuw instrumentarium niet strijdig is met de lange termijn koers uit de Woonvisie. Als dat wel het geval is, is actualisatie van de woonvisie, of het toevoegen van een addendum (zoals de gemeente in 2020 gedaan heeft) van belang.</li> </ul> |

### Toetsingskader woningbouw

De Gemeente Druten beschikt sinds 2019 over een toetsingskader voor woningbouwinitiatieven. In 2021 actualiseert zij dit instrument. Het doel van zo'n toetsingskader is dat op snelle en transparante wijze kan worden bepaald aan welke nieuwe woningbouwinitiatieven de gemeente medewerking wil verlenen. Het kader kan ook als communicatiemiddel richting ontwikkelende partijen dienen, om plannen aan te passen zodat ze beter aansluiten bij de volkshuisvestelijke ambities. Het toetsingskader bestaat uit een beknopte set van criteria waaruit moet blijken of een nieuwe initiatief voldoende bijdraagt aan de ambities (woonvisie en woningmarktonderzoek gelden daarbij vaak als onderbouwing). In het voorstel voor het geactualiseerde toetsingskader, worden woningbouwinitiatieven aan de volgende criteria getoetst:

1. (Grote) plannen passen binnen kwantitatieve woningbehoefte
2. Plannen passen binnen kwalitatieve woningbehoefte
3. Plannen passen binnen de beoogde ruimtelijke ontwikkeling
  - a. Woningbouw primair op locaties binnen bestaand stedelijk gebied
  - b. Woningbouw levert bijdrage aan versterking leefbaarheid en/of ruimtelijke kwaliteit
4. Extra ambitie ten aanzien van toekomstbestendigheid van woningen (levensloopgeschiktheid en/of duurzaamheid)

Met name het tweede criterium is van belang als het gaat om de realisatie van betaalbare woningen. Immers, vanuit het regionale woningmarktonderzoek (die als onderlegger voor de geactualiseerde woonvisie geldt) kwam een duidelijke behoefte aan goedkope koop, sociale huur en vrije sector huur naar voren.

| Voordelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Nadelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparantie richting ontwikkelende partijen. Duidelijkheid over hoe plannen worden getoetst.</li> <li>• Snel inzicht welke plannen het beste aansluiten bij de ambitie om voldoende goedkope huur- en koopwoningen te realiseren.</li> <li>• Middel om met ontwikkelende partijen in gesprek te gaan over aanpassing van de plannen.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan mogelijk leiden tot een mathematische afweging van plannen. Dit kan wel worden ondervangen door maatwerk (als lokale omstandigheden daar om vragen). Het college heeft hierin een afwijkingsbevoegdheid.</li> <li>• Bij veel kwantitatieve ruimte (of zelfs geen limiet) is er mogelijk minder druk bij ontwikkelende partijen om zich te voegen naar de kwalitatieve criteria uit het toetsingskader.</li> </ul> |

**Onderbouwing voor instandhoudingstermijn**

Het huidige beleid geeft een duidelijk onderbouwing voor de noodzaak om goedkope huur- en koopwoningen te bouwen. Zowel lokale als regionale beleidskaders laten zien dat er een grote vraag is aan dit segment (waarbij wordt gerefereerd aan recent uitgevoerd onderzoek). Er wordt in het beleid echter (nog) geen onderbouwing gegeven waarom het wenselijk is dat goedkope huur- en koopwoningen ook op de langer termijn voor het goedkope segment behouden moeten blijven. Het is daarom zaak om bij actualisering van woonbeleid duidelijk aan te geven waarom deze instandhoudingstermijn belangrijk is. Dit is des te belangrijker omdat de gemeente weinig eigen grondlocaties bezit. Om afspraken te kunnen maken met grondeigenaren over de instandhoudingstermijn zal hiervoor een goede argumentatie moeten worden gegeven.

## 4 Beoogd instrumentarium

In dit hoofdstuk gaan we uitgebreider in op het reeds beschikbare en mogelijk nieuw toe te passen instrumentarium, zoals dat in paragraaf 2.1 kort is samengevat in de tabel.

### 4.1 Welke nieuwe instrumenten stellen we voor?

Elk instrument heeft zijn voor- en nadelen. Voor de gemeente Druten is het in ieder geval belangrijk dat we inzetten op instrumenten waardoor we meer sturing kunnen geven aan de bouw van goedkope woningen, maar ook het langdurig behoud van deze woningen in het goedkope segment. In de praktijk vragen veel instrumenten om extra inzet vanuit de ambtelijke organisatie. Bijvoorbeeld om nieuwe plannen te toetsen op het voldoen aan de gestelde voorwaarden, maar vaak ook een vorm van handhaving achteraf. Uiteraard primeert voor ons de volkshuisvestelijke opgave; welke instrumenten helpen ons bij het bouwen en behouden van goedkope woningen? Andere organisatorische en budgettaire randvoorwaarden zijn daaraan ondergeschikt. Tegelijkertijd kunnen we onze ogen niet sluiten voor de praktische uitvoerbaarheid van maatregelen, waaronder handhaving. De inzet op het vlak van uitvoering en handhaving verschilt per instrument. Daarom zal per instrument ook worden bekeken op welke wijze we tot een passende vorm van handhaving komen.

Op basis van deze afwegingen zijn we tot de volgende toolkit van instrumentarium ten behoeve van de bouw en het behoud van goedkope woningen gekomen, nader toegelicht in willekeurige volgorde.

#### Kleinere bouwvormen

Door kleinere woningen te bouwen is het mogelijk om een marktconforme woning tegen een lagere prijs te bieden. Dit zijn woningen met minder m<sup>2</sup> woonoppervlak dan de huidige, gemiddelde woningen in de gemeente Druten, vaak in combinatie met een aangepaste indeling (1 à 2 slaapkamers in plaats van 3 of 4), lagere bouwhoogte en een kleiner kaveloppervlak (zodat uitbouwmogelijkheden automatisch beperkt worden). Overigens is het zeer lastig om uitbouwmogelijkheden helemaal te voorkomen (zie kader volgende pagina).

Voorbeelden van kleiner bouwen met een marktconforme prijs-/kwaliteitsverhouding zijn: grondgebonden rug-aan-rugwoningen, gestapelde beneden-bovenwoningen en appartementen en piramidewoningen. Dit soort woningtypen is elders gerealiseerd en zijn goede alternatieven voor goedkope 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). Zie ter inspiratie [www.conceptenboulevard.nl](http://www.conceptenboulevard.nl).

In Tichellande wordt al op enkele plekken gewerkt met kleinere bouwvormen (woningen met een smalle beukmaat; 4,20 tot 4,50 meter). De verwachting is wel dat deze woningen na enkele jaren al weer van eigenaar zullen wisselen. Maar dat is ook het doel bij deze woningen. Het zijn kleine woningen die zich richten op starters bestaande uit 1 of 2 persoonshuishoudens. Zodra gezinsuitbreiding volgt, zal men moeten doorstromen naar een ruimere woning, waardoor de kleine woning ook weer beschikbaar komt voor een volgende starter.

Het kleine kaveloppervlak bij deze woningen (om uitbouw mogelijkheden te beperken) zit niet in de historische 'genen' van de Drutense woningmarktcultuur. Men is vaak een ruime tuin gewend. Op dit vlak zal dus een cultuuromslag in de kwalitatieve woonwens van de Drutense starter moeten plaatsvinden. Daarnaast richten kleinere bouwvormen zich specifiek op kleine huishoudens met beperkte financiële mogelijkheden. Om dit segment ook voor deze doelgroep te kunnen bieden zullen we op ander vlakken de kwalitatieve ambities (waar het gaat om de bouw van deze kleine woningen) moeten bijstellen. Bijvoorbeeld als het gaat om het bouwen van voldoende levensloopbestendige woningen.

Tenslotte zal de bouw van kleinere woningen in veel gevallen leiden tot meer woningen op dezelfde oppervlakte. Dit betekent dat ook gekeken zal moeten worden naar de gevolgen voor de openbare ruimte en parkeerdruk (bijvoorbeeld het verlagen van de parkeernorm).

| Voordelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Nadelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marktconform prijs-/kwaliteitsverhouding.</li> <li>• In geval woning niet uitbreidbaar is: het biedt een zekere garantie op behoud voor doelgroep op langere termijn.</li> <li>• Speelt in op demografische transitie (toename aantal kleine huishoudens).</li> <li>• Zorgt voor grotere diversiteit aan woonvormen.</li> <li>• Als de woningen eenmaal zijn gerealiseerd is daarna relatief weinig handhaving nodig</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meninge verschillen over 'kwaliteit' en passendheid in lokale woningmarkt (te kleine woningen / kavels?)</li> <li>• Andere doelstellingen uit ons woonbeleid (bijvoorbeeld voldoende levensloopgeschikte woningen) worden niet direct met deze woningen behaald.</li> <li>• Goed nadenken over eventuele nadelige effecten op de openbare ruimte.</li> </ul> |

#### Voorwaarden aan uitbouw mogelijkheden in bestemmingsplan

De mogelijkheden om uit- of aanbouw van woningen (om daarmee een waardevermeerdering te voorkomen of te beperken) zijn beperkt. Een uit- of aanbouw van maximaal vier meter diep en vijf meter hoog kan vergunningsvrij worden uitgevoerd. Een grotere uit- of aanbouw is doorgaans wel vergunningplichtig en kan geweigerd worden als er sprake is van hinder. Er bestaat geen limitatieve lijst van voorbeelden waarbij een uit- of aanbouw als hinderlijk wordt ervaren, maar vaak gaat het hierbij om voldoende zonlicht voor bewoners en/of omwonenden. In Amsterdam is echter enkele jaren gelden een strenge vergunningsplicht ingevoerd om de architectonische waarden van bepaalde wijken (karakteristieke woningen met tuin) te beschermen en om daarmee de aantrekkelijkheid van de woningen als beleggingsmiddel te verminderen.

Bron: <https://www.parool.nl/nieuws/amsterdam-legt-uitbouwen-van-woningen-aan-banden~b983d71a/>  
<https://www.hupkesadvocaten.nl/mag-de-buurman-zijn-tuin-volbouwen/>

#### Specifieke terugkoop- / verkoopregelingen (KoopGarant, Koopstart)

Al jaren bestaan er diverse regelingen waarbij de koper van een woning een korting op de marktwaaarde krijgt. Verkoopt hij of zij de woning weer, dan wordt de winst of verlies gedeeld. 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 woningcorporaties. Wij bevelen dan

ook aan om in eerste instantie het gesprek te voeren met de woningcorporaties Woonwaarts en De Kernen over gewenste doelstellingen en effecten, en op basis daarvan te verkennen welke rol zij daarin kunnen c.q. willen vervullen. Desgewenst kunnen voorwaarden op maat gemaakt worden en vervolgens in (prestatie)afspraken worden vastgelegd. Eventueel kan de wens ook bij een andere woningcorporatie in de regio worden uitgezet. Indien de woningcorporaties geen medewerking willen verlenen, kunnen andere partijen mogelijk een rol vervullen, zoals ontwikkelaars, aannemers, beleggers en ook gemeenten (bijvoorbeeld via een op te richten stichting). Voordeel voor gemeenten is dat die geen vastgoedeigenaar wordt en tóch laagdrempelig iets voor koopstarters doet.

De meest bekende terugkoopregeling is KoopGarant. Hierbij bieden woningcorporaties en/of ontwikkelaars een woning (bestaand of nieuw) aan voor een lagere prijs dan de marktwaaarde inclusief terugkoopgarantie aan de koper. Op het moment van terugkoop deelt de woningcorporatie of ontwikkelaar de waardeontwikkeling met de koper volgens een vaste formule.

#### **Voorbeeld: Regeling betaalbaar wonen Gemeente Zaanstad**

Er zijn ook gemeenten die zelf een eigen koopconstructie in het leven hebben geroepen om betaalbare woningen te kunnen bieden. Zo heeft de gemeente Zaanstad de regeling Betaalbare woningen Zaanstad. Daarmee wordt het mogelijk om voor mensen met een laag inkomen toch een woning te kopen. De koper moet minimaal 70% van de koopprijs inbrengen en de rest brengt de gemeente in. Dit gemeentedeel moet de koper in stappen terugbetalen, zodra het inkomen en/of vermogen op een bepaald niveau is. Daarnaast betaalt de koper een erfpachtcanon. De hoogte van de canonkijtschelding wordt bepaald door het inkomen.

Naarmate het inkomen stijgt dient de koper een groter deel te kopen van de gemeente. Van te voren toetst de gemeente het inkomen (er geldt een minimale inkomenseis en een maximale vermogenslimiet)

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.

Een andere verkoopregeling is KoopStart. Hierbij worden starterswoningen verkocht met een koperskorting tot 25% op de getaxeerde marktwaaarde. Op termijn, wanneer de KoopStartwoning wordt doorverkocht, ontvangt de initiatiefnemer de eerder verstrekte koperskorting én een deel van de waardeontwikkeling van de eigenaar. Hierbij geldt dus geen terugkoopregeling (zoals bij KoopGarant).

| Voordelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Nadelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zorgt voor beschikbaarheid en regulering van koopwoningen die voor lagere- en midden-inkomens bereikbaar zijn (vanwege korting op verkoopprijs).</li> <li>• KoopGarant: Langdurige beschikbaarheid van woningen voor doelgroep gegarandeerd door terugkoop- garantie.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medewerking externe partij is nodig: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Woningcorporaties zijn terughoudend</li> <li>– Wie stapt erin en wil risico lopen?</li> </ul> </li> <li>• KoopGarant: Klachten/negatieve ervaringen: meest gehoorde klacht is dat een waardevermeerdering door ver-bouwingen en woningverbeteringen niet wordt meegenomen. Daarnaast bestaan er vermoedens dat sommige taxateurs zich bij het bepalen van de koopprijs sterk laten sturen door de wens van de woningcorporatie of ontwikkelaar</li> <li>• KoopStart: geen terugkoopregeling (en dus geen garantie op langdurige beschikbaarheid voor de doelgroep).</li> </ul> |

## Erfpacht

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 gemeente en de erfpachter kunnen in het erfpachtcontract ook afspraken opnemen over het gebruik van de grond en opstellen. 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.

### Duokoop: Erfpacht via de Nationale Grondbank (DNGB)

DNGB (voorheen Nationale Grondbank) biedt aan particulieren de mogelijkheid van Duokoop aan. Daarmee koopt de particulier de woning, maar niet de grond. Daarover betaalt men een erfpachtcanon aan DNGB. Daardoor is de aanschaf van de woning goedkoper dan als men zowel de woning als grond zou kopen. Doordat DNGB de grond koopt, hoeft de gemeente de grond niet te kopen (en dus ook niet voor bank te spelen). Keerzijde is dat de gemeente ook geen zeggenschap heeft over de duur van de erfpacht. De bewoner kan de erfpacht op elk gewenst moment afkopen. Daardoor is er geen garantie dat de woning op lange termijn betaalbaar blijft. Daarnaast gelden ook andere nadelen zoals die voor andere erfpachtconstructies gelden (terughoudendheid bij banken over verstrekken hypotheek, risico op stijgende woonlasten)

Stedelijke erfpacht werd vanaf 1896 ingevoerd in de gemeente Amsterdam. Vanaf het eind van de twintigste eeuw nam het aantal gemeenten dat uitsluitend erfpacht hanteerde sterk af. De noodzaak om bestemming en gebruik te regelen via privaatrechtelijke regelingen nam af omdat hierin ook met de publiekrechtelijke regelingen, zoals met het bestemmingsplan, kon worden voorzien. Inmiddels overwegen steeds meer gemeenten om woningen via erfpacht aan te bieden om daarmee woningen tegen een lagere prijs te kunnen bieden.

| Voordelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Nadelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Woningen beter bereikbaar voor huishoudens met lagere-/middeninkomens, omdat grond niet meegefinancierd wordt.</li><li>• Denkbaar in de vorm van Koopgarant (moderne vorm van erfpacht).</li><li>• Als er sprake is van eeuwigdurende erfpacht, wordt de kans vergroot dat de woning voor langere tijd betaalbaar blijft.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• De erfpachter heeft alleen duidelijkheid bij langlopende erfpacht.</li><li>• Tegen het einde van de looptijd leidt erfpacht tot onzekerheid en dus lagere biedingen bij verkoop.</li><li>• Elke 10 jaar kan de canon worden aangepast, waardoor de totale woonlasten wezenlijk kunnen veranderen met een te hoge woonlast als risico.</li><li>• Banken kunnen kritisch staan ten opzichte van verstrekken van hypotheek. Canon wordt periodiek herzien op basis van grondwaarde. Dit kan financiële positie en waarde verslechteren. Geldverstrekkers willen om deze reden hun risico's beperken.</li><li>• Principiële kritiek: de overheid is geen "bank".</li><li>• Administratieve last: handhaving, controle, erfpachtconstructie is complex in zijn uitvoering, zeker in geval van afkoop.</li><li>• De erfpachter verwerft geen grond.</li><li>• In zeer overspannen woningmarkten zal van erfpacht weinig dempende werking uitgaan voor de verkoopprijs (zie bijvoorbeeld Amsterdam).</li></ul> |

## Zelfbewoningsplicht

Door een zelfbewoningsclausule op te nemen in koopcontracten kunnen gemeenten voor een bepaalde periode vastleggen dat de koper zelf in zijn of haar woning moet wonen. Hierdoor is niet mogelijk voor beleggers om nieuwbouwwoningen die als goedkope koopwoningen op de markt zijn gebracht, op te kopen en als particuliere huurwoning aan te bieden. Een zelfbewoningsplicht was tot nu toe alleen mogelijk bij nieuwbouw. Vanaf 1 januari 2022 wordt het voor gemeenten mogelijk om een vergunningplicht in te stellen voor de aankoop en verhuur van bestaande koopwoningen. Dit zal de gemeente dan moeten vastleggen in de Huisvestingsverordening (zie paragraaf 4.2; huisvestingsverordening).

De zelfbewoningsplicht is reeds opgenomen in de Algemene Verkoopvoorwaarden van onroerende goederen van de Gemeente Druten. Deze voorwaarde geldt voor vijf jaar en het moet uitdrukkelijk als voorwaarde in het koopcontract worden opgenomen. Daardoor heeft de zelfbewoningsplicht in Druten geval vooralsnog een tijdelijk effect. Als de woning na (minimaal) vijf jaar wordt verkocht aan een volgende koper, bestaat de kans dat de woning in een krappe woningmarkt sterk in prijs stijgt en zou - zonder aanvullend instrumentarium - ook aankoop door een belegger (om de woning als huurwoning aan te bieden) weer mogelijk zijn.

Er lijkt overigens geen wettelijke restrictie te zijn om een zelfbewoningsplicht ook voor onbepaalde termijn te laten gelden, mits de maatregel voldoet aan de beginselen van redelijkheid, proportionaliteit en doeltreffendheid.

Om te zorgen dat de zelfbewoningsplicht ook daadwerkelijk effect sorteert, zal handhaving plaats moeten vinden. Dat betekent een controle of verkopers, kopers, makelaars en notarissen op de hoogte zijn van deze voorwaarde en er ook naar handelen. Om dit goed te kunnen controleren zal de gemeente tijdig op de hoogte moeten worden gebracht als een woning met zelfbewoningsplicht op de markt komt. Alternatief is dat er meer steekproefsgewijs controles gaan plaatsvinden over naleving van de zelfbewoningsplicht. In beide gevallen is het wenselijk om controles vooral rond de verkoop / mutatie van de woning uit te voeren. Anders kunnen vervelende situaties voorkomen waarbij huishoudens die al lange tijd in een woning wonen, alsnog uit huis geplaatst worden vanwege het niet naleven van de zelfbewoningsplicht (waarvan ze mogelijk zelf het bestaan niet af wisten).

| Voordelen                                                                                                                                                                               | Nadelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Moedwillige speculatie wordt voorkomen.</li><li>• Voorkomt opkopen en verhuren van goedkope koopwoningen als particuliere huurwoning.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Administratieve last: handhaving, controle</li><li>• Goed onderhouden als je het voor langere tijd of onbepaalde tijd wilt laten gelden</li><li>• Een zelfbewoningsplicht alleen geeft nog geen garantie dat goedkope woningen ook gebouwd worden (zegt niks over de hoogte van de marktwaarde van de betreffende woning)</li><li>• Bij gronden die niet in eigendom zijn van de gemeente kan een zelfbewoningsplicht alleen op basis van wederzijdse afspraken (anterieure overeenkomst) worden ingevoerd.</li></ul> |

## Ketting-/antispeculatiebeding

Een antispeculatiebeding is een beding dat opgenomen wordt 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 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.

Er lijkt overigens geen wettelijke restrictie te zijn op de lengte van de termijn van het antispeculatiebeding. Maar gemeenten worden wel geacht de inzet van zo'n maatregel te toetsen aan de beginselen van redelijkheid, proportionaliteit en doeltreffendheid. Vaak wordt daarom een termijn van maximaal 5 jaar aangehouden voor een antispeculatiebeding. Na die periode kun je er vanuit gaan dat de bewoner de woning destijds niet heeft gekocht om hiermee te speculeren.

In haar Algemene Verkoopvoorwaarden onroerende goederen (2012) heeft de Gemeente Druten de mogelijkheid van het opnemen van een verbod op doorverkoop binnen vijf jaar opgenomen. Dit is wel een bepaling die uitdrukkelijk van kracht moet worden verklaard in de verkoopvoorwaarden van een woning. Het is echter niet duidelijk in hoeverre de gemeente zo'n verbod daadwerkelijk heeft opgenomen (inclusief handhaving) bij de verkoopvoorwaarden in nieuwbouwprojecten de afgelopen jaren.

In de praktijk is de uitvoering van een antispeculatiebeding bovendien lastig. Er moet een waterdichte signalering zijn, er is een goede indexering nodig en ook het omgaan met zelf aangebrachte voorzieningen moet heel goed geregeld zijn. De uitvoering van een antispeculatiebeding leidt vaak tot discussie. De uitvoering ervan moet heel goed geregeld zijn en het is arbeidsintensief. Bovendien is de woning in krappe woningmarkt wellicht alleen voor de eerste koper bereikbaar: bij de eerste mutatie (ook al is dat op z'n vroegst na 5 jaar) wordt de woning voor de marktprijs verkocht waardoor de kans groot is dat de woning dan niet meer bereikbaar is voor de doelgroep.

| Voordelen                                                                                                                                                                                                                            | Nadelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Moedwillige speculatie wordt voorkomen.</li><li>• Financiële verrekening levert geld op dat weer kan worden ingezet voor bijvoorbeeld realiseren van goedkope/betaalbare woningen.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Administratieve last: handhaving, controle, veel discussie over indexering en/of verrekening zelf aangebrachte voorzieningen.</li><li>• Na eerste mutatie wordt woning tegen marktprijs verkocht en is waarschijnlijk niet meer bereikbaar voor gewenste doelgroep.</li></ul> |

## Grond(prijs)beleid

Bij verkoop van gronden kan de gemeente grondprijzen per woningcategorie hanteren, waaronder middeldure huurwoningen en goedkope koopwoningen. Denk hierbij aan het goedkoper maken van de grond wanneer het om deze specifieke woningcategorieën gaat. Dit kan ook gaan om een korting bij uitgifte van kleine kavels tot bijvoorbeeld 250 m<sup>2</sup>.

Er wordt vaak gesteld dat de gemeente de grondprijzen moet verlagen om toch te kunnen bouwen voor de doelgroep. De relatie tussen grondprijzen en de prijs van een woning is echter met name in de koopsector complex. In de koopsector wordt de marktprijs bepaald door factoren als ligging, vraag-/aanbodverhouding en het woonoppervlak. De relatie met de kostprijs is veel minder sterk. Dat geldt ook voor de relatie tussen de grondprijs en de marktprijs. Er zijn meerdere methodieken om een grondprijs te bepalen (bijvoorbeeld residueel of een vast percentage van VON-prijs), maar de stelling dat een lagere grondprijs altijd leidt tot een lagere marktprijs houdt geen stand.

Er kan wel worden afgesproken dat de woning onder de marktprijs op de markt komt als de gemeente een lagere grondprijs heeft gehanteerd. Dan is het wel zaak om goede afspraken te maken over eventuele verkoop na enkele jaren door de eerste bewoner. Een combinatie van een lagere grondprijs in combinatie met een antispeculatiebeding ligt daarom voor de hand.

| Voordelen                                                                                           | Nadelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Kan bijdragen aan realiseren betaalbare woningen.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Risico dat ontwikkelaar of eerste koper profiteert van lagere grondprijs. Aanvullende maatregelen (zoals antispeculatiebeding) zijn daarom noodzakelijk.</li> <li>Gemeente Druten heeft weinig grond in bezit. Mogelijkheden om te sturen door lage grondprijs zijn beperkt.</li> </ul> |

## 4.2 Welke instrumenten zetten we voort?

### Anterieure overeenkomsten met ontwikkelaars

Een anterieure overeenkomst kan worden gebruikt voor een overeenkomst over grond die niet in eigendom van de gemeente is. 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. Inhoudelijk kan in een anterieure overeenkomst dezelfde soort afspraken worden gemaakt als in een gronduitgifteovereenkomst en erfpachtovereenkomst. Dit gebeurt als de gemeente en de grondeigenaar overeenstemming bereiken. De afspraken kunnen bijvoorbeeld gaan over het type woningen (segment, prijs, grootte) en de manier waarop de woningen worden bestemd en behouden als middeldure huurwoningen (voor koopwoningen is dat lastiger en zal dit in combinatie met een andere regeling zoals antispeculatiebeding of terugkoopregeling moeten gebeuren). Vervolgens past de gemeente het bestemmingsplan conform de anterieure overeenkomst aan, zodat kan worden begonnen met de bouw. De gemeente kan ervoor kiezen de afspraken in een exploitatieplan vast te leggen, bijvoorbeeld als zekerheid in geval van faillissement.

De praktijk in Druten laat wel zien dat via anterieure overeenkomsten de bouw van goedkope koopwoningen vastgelegd kan worden, maar dat na oplevering woningen vaak al snel worden uitgebouwd, soms mede aangezet door ontwikkelaars die reeds bij de oplevering diverse uitbouw mogelijkheden aan kopers aanbieden. Vaak profiteert enkel de eerste koper op deze manier van de lage prijs. Bij verkoop zal de woning vaak in prijs stijgen door de aangebrachte waardevermeerdering.

### Exploitatieplan

Als de gemeente en grondeigenaar er niet in slagen een anterieure overeenkomst te maken, maar de gemeente toch de bestemming van een stuk grond wil wijzigen, moet de gemeente bij de bestemmingsplanwijziging een exploitatieplan opstellen. In een exploitatieplan kunnen extra voorwaarden worden gesteld, zoals minimale oppervlakte, locatie-eisen en een fasering in de tijd. Op deze wijze wordt ook het verhaal van gemeentelijke kosten voor grondexploitatie gegarandeerd (aanleg van wegen, openbaar groen, etc.).

| Voordelen                                                                                                                                             | Nadelen                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Kostenverhaal (bijvoorbeeld aanleg openbare voorzieningen) geregeld.</li> <li>Voorwaarden mogelijk.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Langdurige beschikbaarheid van woningen voor doelgroep niet gegarandeerd zonder aanvullend instrumentarium.</li> </ul> |

### Huisvestingsverordening

De overheid reguleert al geruime tijd de woningmarkt voor sociale huurwoningen, conform de Huisvestingswet 2014. In een Huisvestingsverordening kan woonruimte worden aangewezen waarvoor een Huisvestingsvergunning moet worden aangevraagd. Tot voor kort was dat beperkt tot “goedkope” woonruimte. Op 28 mei 2019 heeft de Eerste Kamer ingestemd met een wijziging van de Huisvestingswet.

Belangrijkste wijziging is dat gemeenten nu voor “alle” woonruimte aanvullende voorwaarden voor verhuur mogen stellen, in plaats van alleen voor “goedkope” woonruimte. De Huisvestingsverordening kan dus worden ingezet als instrument om middenhuurwoningen toe te wijzen aan bepaalde doelgroepen (middeninkomens, doorstromers uit sociale huur).

In de huisvestingsverordening kunnen ook wijzigingen ten aanzien van de woningvoorraadsamenstelling (zoals het splitsen, omzetten, samenvoegen van woningen) vergunningplichtig gemaakt worden. Dat kan zowel voor huur- als koopwoningen. Bij woningsplitsing wordt een zelfstandige woning in meerdere zelfstandige eenheden opgedeeld. Bij omzetting wordt een zelfstandige woning in meerdere onzelfstandige eenheden (vaak kamers) opgedeeld.

Een vergunningplicht voor woningsplitsing en -omzetting kan soms een bijdrage leveren aan het vergroten van het aanbod aan betaalbare koopwoningen, soms juist een belemmering. Met name als de bestaande woningvoorraad in een gemeente uit veel goedkope koopwoningen bestaat (die in de praktijk vaak gesplitst of omgezet worden) kan het ongewenst zijn, omdat hierdoor een deel van de goedkope zelfstandige woningvoorraad van de markt verdwijnt. Maar als er in de bestaande woningvoorraad veel grote (en daardoor misschien moeilijk verkoopbare) woningen zitten, kan woningsplitsing juist er toe bijdragen dat een dure, grote woning wordt aangepast naar meerdere kleinere, betaalbare woningen. In zo'n situatie is een vergunningsplicht voor splitsing niet gewenst.

Daarnaast is het in de toekomst wellicht ook mogelijk om via deze weg een vergunningplicht voor de verhuur van koopwoningen in te stellen (zie paragraaf 4.1; zelfbewoningsplicht).

#### ***Welke onderdelen heeft Gemeente Druten in haar huisvestingsverordening?***

In de huidige Huisvestingsverordening van de gemeente Druten is het vergunningstelsel alleen van toepassing op sociale huurwoningen (met huurprijs tot de huurtoeslaggrens, zie artikel 2 van de Huisvestingsverordening Druten 2020). Toewijzing van sociale huurwoningen verloopt via een aanbodmodel (op basis van inschrijftijd) en lotingmodel (maximaal 15% van het jaarlijks toe te wijzen woningen). Daarnaast kan tot maximaal 20% van de vrijkomende voorraad via directe bemiddeling worden toegewezen, gericht op urgente woningzoekenden (zoals vergunninghouders, woningzoekenden die verblijven in tijdelijke opvang, ontvangers en verleners van mantelzorg, bewoners van een complex waar herstructurering plaatsvindt).

Er is dus geen vergunningsplicht voor het splitsen, omzetten of samenvoegen van huur- of koopwoningen. Daarmee kan het relatief eenvoudig zijn om bestaande woningen te splitsen in meerdere zelfstandige eenheden. Hierdoor kan het aanbod aan goedkope huur- of koopwoningen worden vergroot. Het is wel goed om als gemeente na te denken over het faciliteren van woningeigenaren om splitsing toe te passen. Bijvoorbeeld door via diverse kanalen meer bekendheid en informatie te geven aan de mogelijkheden om een woning te splitsen. Meerdere gemeenten zijn al actief op dit vlak. Overigens zal daarnaast ook het bestemmingsplan ruimte moeten bieden om splitsing of omzetting van een woning mogelijk te maken. Tegelijkertijd is het wel goed om als gemeente na te denken of er situaties kunnen voorkomen waarbij splitsen of omzetting niet gewenst is (bijvoorbeeld bepaalde plekken binnen de gemeente waar het niet gewenst is, of specifieke prijssegmenten waarbij splitsing niet gewenst is). Mogelijk dat hiervoor alsnog in de toekomst extra voorwaarden voor in de huisvestingsverordening worden opgenomen.

### Vergunningplicht voor het opkopen en verhuren van bestaande koopwoningen

Vanaf 1 januari 2022 is het mogelijk om het opkopen en verhuren van bestaande koopwoningen vergunningplichtig te maken. Dat kan min of meer worden gezien als het equivalent van de zelfbewoningsplicht (die tot op heden alleen voor de nieuwbouw kan worden gehanteerd), maar dan voor de bestaande woningvoorraad. Als een gemeente dit wenst, kan zij dit opnemen in de huisvestingsverordening. Daarbij moet de gemeente wel aantonen de vergunningsplicht noodzakelijk is ter voorkoming van onevenwichtige effecten van schaarste op de woningmarkt en/of van nadelige effecten voor de leefbaarheid. Bovendien geldt zo'n vergunningsplicht voor vier jaar. Ook het Rijk zelf zal deze regeling na enkele jaren evalueren.

| Voordelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Nadelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sturing in woonruimteverdeling (huur)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Invloed op toewijzing van sociale huur- en middenhuurwoningen aan passende doelgroep.</li><li>• Voorrangsregels kunnen doorstroming bevorderen.</li><li>• Van toepassing op alle woningen (nieuw en bestaand).</li></ul>                                                                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"><li>• Zorgt niet direct voor de bouw van betaalbare woningen.</li><li>• Administratieve last: handhaving, controle, vergunningverlening.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Sturing in woningvoorraadsamenstelling; splitsen, omzetten, samenvoegen, verhuren (huur en koop)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Uitbreiding van de goedkope koopvoorraad vindt plaats zonder al te veel fysieke ingrepen (verbouw, maar geen woningbouw)</li><li>• Biedt mogelijkheden om zeer grote woningen (bijvoorbeeld boerderijen in het buitengebied) aantrekkelijk te maken voor kleinere huishoudens.</li><li>• Biedt vanaf 1-1-2022 mogelijkheden om het opkopen en verhuren van koopwoningen vergunningplichtig te maken.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Administratieve last: handhaving, controle, vergunningverlening.</li><li>• Gemeente kan voorwaarden scheppen voor meer splitsing / omzetting, maar ontwikkelaars en beleggers moeten hier wel markt in zien.</li><li>• Als splitsing/omzetting veelvuldig gaat voorkomen, kan het leiden tot een grote claim op de capaciteit van de gemeente (toetsing aanvragen, handhaving)</li><li>• Kan een nadelig effect hebben op de leefbaarheid in buurten (o.a. parkeerproblematiek)</li><li>• Weinig mogelijkheden om bij splitsing of omzetting een specifieke doelgroep aan te wijzen voor wie de woonruimte bedoeld is. Dit kan leiden tot ongewenste effecten.</li><li>• Zonder goede voorwaarden kan splitsing / omzetting leiden tot een afname van zelfstandige betaalbare koopwoningen.</li></ul> |

### Starterslening

De gemeente Druten hanteert al het instrument Starterslening. Met de 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 (tot een maximum van €35.000). 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. Voorwaarden:

- de aanvrager is nog niet eerder in het bezit geweest van een koopwoning;
- de koopsom en 6% bijkomende kosten voor een bestaande woning en een nieuwbouwwoning mogen samen niet hoger zijn dan € 250.000. Dit betekent een maximale koopsom van € 235.849;
- de aanvrager gaat zelf in de woning wonen;

| Voordelen                                                                                                                                                                                                  | Nadelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergroot betaalbaarheid koopwoning voor bepaalde doelgroepen: steun in de rug om goedkopere/middeldure koopwoningen bereikbaar te maken voor starters.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatief hoge rente.</li> <li>• Kan op de woningmarkt prijsverhogend effect hebben (dit wordt overigens bestreden in recent onderzoek door SVn).</li> <li>• Vraag is of de financiële bijdrage in de huidige krappe woningmarkt voldoende is om het aanbod voor starters te vergroten.</li> </ul> |

## Bijlage I: Overige instrumenten

Naast de voorgestelde instrumenten voor bouw en behoud van goedkope huur- en koopwoningen, zijn er nog andere maatregelen mogelijk. We geven hier een beknopte beschrijving van deze overige instrumenten inclusief de argumentatie waarom hiervoor niet in de gemeente Druten wordt gekozen:

### *Doelgroepenverordening (+bestemmingsplan)*

De doelgroepenverordening vormt in combinatie met het bestemmingsplan een wettelijke basis voor het doorvoeren van gemeentelijk woonbeleid in bestemmingsplannen. De verordening heeft alleen betrekking op nieuwbouw. Om de verordening toe te passen moet dit in het betreffende bestemmingsplan en het bijbehorende exploitatieplan worden vastgelegd. In de doelgroepenverordening kan voorts het volgende geregeld worden:

- de maximale aanvangshuurprijs voor middeldure huurwoningen (sociale huur is helder conform landelijke huurprijsregelgeving, sociale koop is in de wet bepaald op € 200.000<sup>3</sup>), 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 middeldure huur minimaal 10 jaar, sociale koop 1 tot 10 jaar).

In artikel 3.1 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. In een exploitatieplan kunnen daarnaast ook het aantal en de situering van desbetreffende woningen worden vastgelegd. De categorieën die de gemeente mag hanteren in het bestemmingsplan (en exploitatieplan) zijn nader bepaald in artikel 3.1.2 lid 1 Bro.

### Waarom niet?

De meeste gemeenten hanteren de doelgroepenverordening voornamelijk voor het realiseren van voldoende sociale huurwoningen. Voor het realiseren (maar vooral) het instandhouden van goedkope koopwoningen (daar ligt met name de opgave voor Druten) zal veel handhaving en controle op de naleving noodzakelijk zijn. Verkopers, kopers, makelaars en notaris zullen op de hoogte moeten zijn van een instandhoudingstermijn en zich hier aan moeten houden. Daarnaast zal de gemeente continu alert moeten zijn als een woning van eigenaar wisselt. Gelet op de benodigde capaciteit bij naleving van de regels ten aanzien van goedkope koop is de doelgroepenverordening niet het gewenste instrument.

### *Maatwerkafspraken*

Als partijen meer betaalbare huur- of koopwoningen 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. 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.

---

<sup>3</sup> Het Rijk heeft bekend gemaakt dat de grens voor een sociale koopwoning in een bestemmingsplan wordt gekoppeld aan de NHG-kostengrens (€ 325.000 voor 2021). Zo kunnen gemeenten meer starters en middeninkomens duurzaam aan een koopwoning helpen. Daarnaast wordt gekeken hoe die sociale koopwoningen vervolgens ook op de lange termijn betaalbaar en beschikbaar blijven voor starters en middeninkomens (zelfbewoningsplicht).

- 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).

#### Waarom niet?

Maatwerkafspraken met ontwikkelende partijen creëren commitment over de bouwopgave, maar langdurige beschikbaarheid van betaalbare woningen voor de doelgroep zijn niet gegarandeerd zonder aanvullend instrumentarium.

#### **Huurkoopconstructies: KoopLater**

Bij huurkoopconstructies (zoals KoopLater) kan de woning voor een afgesproken eerste periode gehuurd worden, voordat overgegaan wordt op koop. Vooraf wordt met de toekomstige kopers de koopsom contractueel vastgelegd. Gaat de bewoner op een bepaald moment over tot koop, dan wordt een deel van de maandelijkse huur van de beginperiode bij de notaris verrekend met de koopsom, waardoor de hypotheek lager wordt. Zeker wanneer de huizenprijzen sterk stijgen heeft de koper een gunstige deal. Dalen de huizenprijzen, dan is de aankoop voor de koper minder gunstig (gelet op de vooraf bepaalde koopsom).

#### Waarom niet?

Huurkoopconstructies dragen wel bij aan de bouw van goedkope koopwoningen, maar niet aan langdurig behoud voor de doelgroep. Koopconstructies die aan beide doelstellingen tegemoetkomen (zoals KoopGarant en erfpacht) liggen daardoor meer voor de hand.

#### **Compensatiefonds sociale woningbouw**

Er zijn gemeenten die gelijktijdig met de beleidsregels ten aanzien van de bouw van sociale huur (en/of koop)woningen een compensatiefonds instellen. Uitgangspunt is dan nog steeds dat een ontwikkelende partij een bepaald percentage sociale huur/koopwoningen in het programma opneemt (bijvoorbeeld 50% als we de Subregionale Woonagenda als voorbeeld nemen). Maar als een ontwikkelaar gegronde redenen heeft waardoor niet aan dit minimumpercentage kan worden voldaan (bijvoorbeeld een complexe inbreidingslocatie, programma leent zich niet voor de beoogde locatie), kan een financiële compensatie worden gevraagd (doorgaans een bepaald bedrag per woning). Dit wordt gestort een gemeentelijk fonds dat kan worden aangewend om elders alsnog de benodigde goedkope woningen te realiseren.

#### Waarom niet:

Een compensatiefonds geeft alleen garantie dat een financiële bijdrage wordt geleverd aan de bouw van goedkope koopwoning (maar niet aan de bouw zelf). In de praktijk komt het vaak voor dat ontwikkelaars geneigd zijn om de financiële bijdrage te betalen (om zodoende geen goedkope woningen te hoeven bouwen).

#### **Wooncoöperaties**

Wooncoöperaties (niet te verwarren met de woningcorporatie) zijn initiatieven die geïnteresseerd zijn in collectief wonen met eigen zeggenschap over hun directe woonomgeving, meestal vormgegeven in een vereniging (zonder winstoogmerk). De laatste jaren is het een concept in opkomst, omdat het ook een mogelijkheid is om een woning betaalbaar te realiseren en te behouden. Vaak gaat het om een collectief van woningzoekenden die samen een complex (soms bestaand, soms nieuwbouw) gaan bewonen. De financiering komt deels vanuit bewoners zelf, deels van andere partijen (vaak een bank en/of gemeente).



De leden van de coöperatie die er gaan wonen, betalen maandelijks huur waarmee de hypotheek wordt afbetaald en het onderhoud wordt betaald.

#### Waarom niet?

Op dit moment lijkt er nog weinig animo voor dergelijke woonvormen in de gemeente Druten. Zelfs een meer bekende vorm (Collectief Particulier Opdrachtgeversschap) heeft nog relatief weinig navolging in de gemeente gehad, in tegenstelling tot bijvoorbeeld in de gemeente Wijchen (waar ook diverse CPO initiatieven zijn ontwikkeld). Ook vergt het vaak een lang voortraject om voldoende gegadigden te vinden die zich kunnen vinden in het beoogd woonconcept (als er inmiddels een initiatief is).

Wel denkt de gemeente Druten erover na om bij een volgende herijking van de woonvisie meer aandacht te geven aan vernieuwende woonvormen. De vraagt dan ook wel om een nadrukkelijke inzet van de gemeente om meer bekendheid en informatie over de mogelijkheden te geven en begeleiding tijdens de ontwikkeling van nieuwe woonvormen.