

Instrumentarium woningmarkt



Gemeenten Olst-Wijhe, Raalte, Dalfsen, Ommen en Hardenberg

21 maart 2023

Definitief

Ontrafel de trend. Kijk vooruit.

DATUM	21 maart 2023
TITEL	Instrumentarium woningmarkt
OPDRACHTGEVER	Gemeenten Olst-Wijhe, Raalte, Dalfsen, Ommen en Hardenberg
AUTEUR(S)	Jeroen Wissink Tara Koster
PROJECTNUMMER	1773.105
STATUS	Definitief

Ontrafel de trend.
Kijk vooruit.

Tivolilaan 205
6824 BV Arnhem
Postbus 1174
6801 BD Arnhem

www.companen.nl
info@companen.nl
026 351 25 32

KvK-nummer: 09035291
BTW-nummer: NL001826517B01

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Sturen op woningbouw	5
2.1	Noodzaak om te sturen op de woningmarkt	5
2.2	Sturingsprincipes	5
3	Overzicht in te zetten instrumenten	8
3.1	Beleid en visievorming	8
3.2	Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten	9
3.3	Koop- en financieringsconstructies	18
3.4	Overige instrumenten	21
4	Inzet instrumenten per gemeente	24
4.1	Gemeente Olst-Wijhe	24
4.2	Gemeente Raalte	27
4.3	Gemeente Dalfsen	31
4.4	Gemeente Ommen	33
4.5	Gemeente Hardenberg	35
5	Advies voor de inzet van instrumenten	37
	Bijlage I: Schematisch overzicht instrumenten	40
	Bijlage II: Overzicht terug- en verkoopregelingen	41

1 Inleiding

Aanleiding

De druk op de woningmarkt is de afgelopen jaren sterk opgelopen. De vraag naar huur- en koopwoningen is sterk gestegen en het woningtekort is toegenomen. Door de stijging van de koopprijzen wordt de koopmarkt voor een toenemende groep onbereikbaar. Dit heeft met name gevolgen voor de positie van starters en middeninkomens op zowel de huur- als de koopmarkt. Zij hebben doorgaans geen, of minder vermogen, en kunnen daarom steeds lastiger concurreren met doorstromers op de woningmarkt.

Gemeenten hebben diverse instrumenten ter beschikking om betaalbaar woningaanbod te realiseren en te behouden – bijvoorbeeld om starters en middeninkomens te huisvesten. Denk aan instrumenten zoals zelfbewoningsplicht, opkoopbescherming of verschillende financieringsconstructies. Daarnaast zijn er verschillende methoden om sneller, slimmer en voordeliger te bouwen.

Centrale vraagstelling

De gemeenten Olst-Wijhe, Raalte, Dalfsen, Ommen en Hardenberg maken zich zorgen over het gebrek aan betaalbaar woningaanbod. De gemeenten willen daarom in beeld brengen welke maatregelen effectief zijn voor de aanpak van het urgente woningtekort voor bijvoorbeeld starters en middeninkomens uit de gemeenten. Het gaat hierbij om maatregelen die ervoor zorgen om de betaalbaarheid van starters te verbeteren en hun kansen op de woningmarkt te vergroten. Daarnaast is het ook van belang om inzicht te krijgen in mogelijkheden om woningen toe te kunnen wijzen aan de doelgroep én tegelijkertijd beschikbaar te houden voor de doelgroep.

We vatten de centrale vragen van de analyse als volgt samen:

1. Welk instrumentarium is beschikbaar, wat is het beoogde doel, effectiviteit en ervaring met de inzet van de verschillende instrumenten?
2. Wat is een verstandige keuze voor de verschillende gemeenten ten aanzien van het in te zetten instrumentarium: op basis van effectiviteit en doelmatigheid, maar ook organisatorische impact?

Deze notitie geeft een beschrijving van de werking van verschillende instrumenten. Per gemeente is er een ambtelijke bijeenkomst geweest om de voor- en nadelen van deze instrumenten te bespreken en te beoordelen in welke mate het wenselijk is om de instrumenten in te zetten. Aanvullend is in de gemeente Olst-Wijhe een sessie georganiseerd met stakeholders en marktpartijen. De resultaten hiervan zijn verwerkt in deze notitie. Op basis hiervan is een advies geformuleerd ten aanzien van de inzetbaarheid van de instrumenten.

2 Sturen op woningbouw

2.1 Noodzaak om te sturen op de woningmarkt

Sturen om doelstellingen te bereiken

Het belangrijkste doel van sturen op de woningmarkt is om de gestelde (woon)doelen te bereiken. In het algemeen geldt dat sturing op de woningmarkt er doorgaans op is gericht om schaarste op de woningmarkt te beïnvloeden of een bepaalde mate van kwaliteit te realiseren. Bijvoorbeeld omdat er een tekort is aan woningen voor bepaalde doelgroepen of een tekort aan bepaalde woningtypen of prijsklassen. Daarnaast kan sturen noodzakelijk zijn om een divers woonprogramma te realiseren of een minimale woonkwaliteit te ontwikkelen. De gemeenten Olst-Wijhe, Raalte, Dalfsen, Ommen en Hardenberg hebben als doel gesteld om betaalbaar woningaanbod te realiseren en te behouden – bijvoorbeeld om starters en middeninkomens te huisvesten – zowel nu als in de toekomst. Om te kunnen sturen op de woningmarkt hebben gemeenten diverse instrumenten tot hun beschikking. De effectiviteit van deze sturingsinstrumenten is echter afhankelijk van de Ausgangssituatie, de doelen en de organisatorische impact.

Keuze voor (meer) regie

De inzet van sturen op de woningmarkt betekent ook het maken van een keuze voor de mate waarin een gemeente regie wil nemen op de woningmarkt. Het gaat hierbij om de verhouding tussen sturen (en opleggen) en de markt haar werk laten doen. Naast de keuze voor de mate van sturing is het belangrijk om de gewenste doelstelling voor ogen te houden. Hierbij is het zaak om een goede balans te vinden tussen voorschrijven van eisen en voorwaarden en overlaten aan de markt. Zonder actieve sturing op het woonprogramma zou de markt vrij zijn om alleen te bouwen voor producten waar vraag naar is én waarmee het meeste rendement is te behalen. Dit kan bijvoorbeeld ten koste gaan van de gewenste productie van betaalbare woningen. Tegelijkertijd kan te stringent sturen op betaalbaarheid of kwaliteit leiden tot een onhaalbare businesscase. Met als gevolg dat een ontwikkeling niet tot realisatie komt. Bij sturen op de woningmarkt is het zoeken naar een balans tussen het realiseren van de gestelde beleidsdoelen en tegelijkertijd voortgang boeken in de realisatie van woningbouw. Afhankelijk van de druk op de woningmarkt en de marktomstandigheden kan een gemeente kiezen voor een passend instrument.

2.2 Sturingsprincipes

Om sturing op de woningmarkt nader te duiden gaan we in op de verschillende sturingsprincipes. Hiervoor baseren we ons op het onderstaande model¹. In dit model wordt voor gebiedsontwikkeling onderscheid gemaakt in vier sturingsprincipes, die ook toe te passen zijn op het sturen en realiseren van een woningbouwprogramma. Elk sturingsprincipe (kwadrant) heeft haar eigen instrumenten. Afhankelijk van de situatie (periode, planproces, positie gemeente) en de gekozen manier van sturen / rol (faciliterend / regisserend) kan de gemeente gebruik maken van deze instrumenten. Het model is opgebouwd langs twee assen: de mate van afstand enerzijds en de mate van hardheid anderzijds.

¹ Het sturingsmodel is ontwikkeld door Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma & Vriends, 2017

Figuur 2.1: Sturingsinstrumenten



Bron: Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma & Vriends, 2017

In het sturingsmodel wordt onderscheid gemaakt in vier kwadranten:

- In het kwadrant **'Richting geven'** gaat het om het formuleren van de juiste visie en ambitie voor de ontwikkeling. Hieraan liggen visievormende documenten aan ten grondslag. Denk aan een woonvisie, omgevingsvisie, structuurvisie of een ambitiedocument. Deze documenten vormen de kapstok voor het maken en / of afdwingen van eisen en voorwaarden die de gemeente stelt. Voor de effectiviteit hiervan is het van belang dat er een heldere, haalbare en coherente visie is. Daarnaast is het van belang dat deze visie consistent is en niet conflicteert met andere visies. Rekening houdend met zowel het gemeentelijke, provinciale als landelijke beleid.
- Het kwadrant **'Verbinden'** is sterk gericht op het organiseren van de samenwerking. Het gaat hierbij niet alleen om de samenwerking tussen de gemeente en de ontwikkelende partijen. Maar ook de bredere samenwerking tussen publieke, private en maatschappelijke partijen. De instrumenten in dit kwadrant zijn minder juridisch van aard en meer gericht op het contact, de samenwerking, het bij elkaar brengen van de partijen en het creëren van draagvlak.
- **'Reguleren'** is een vorm van 'harde sturing' waarbij de gemeentelijke overheid bindende, juridische instrumenten inzet om de richting te bepalen. Denk hierbij aan het bestemmingsplan, omgevingsplan, normeringen ten aanzien van parkeren of verordeningen ten aanzien van woningbouw. Bijvoorbeeld de inzet van een doelgroepen- en huisvestingsverordening.
- Tot slot is het kwadrant **'Stimuleren'** er juist op gericht om een ontwikkeling van de grond te krijgen door kosten of risico's voor partijen te verlagen. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van investeringsfondsen, subsidies of onderhandeling. Hieronder valt o.i. het hele onderhandelingsproces om als gemeente met grondeigenaren/ontwikkelaars te komen tot werkbare contracten (anterieure

overeenkomsten). Die overeenkomsten zijn dan weer juridisch bindend en vallen in een ander kwadrant.

Vertaling naar de instrumenten

In de onderstaande tabel zijn per kwadrant de beschikbare sturingsinstrumenten weergegeven. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de werking en inzet van deze instrumenten.

Tabel 2.1: Beschikbare sturingsinstrumenten per kwadrant

Richting geven • Woonvisie • Omgevingsvisie • Prestatieafspraken • Inpassen Rijks-, provinciaal en regionaal beleid • Grond(prijs)beleid	Reguleren • Bestemmingsplan / omgevingsplan • Doelgroepenverordening • Huisvestingsverordening - Opkoopbescherming - Splitsingsbeleid - Voorrang eigen inwoners • Anterieure overeenkomst - Zelfbewoningsplicht, anti-speculatiebeding en kettingbeding
Verbinden • Samenwerkingstafels • Netwerkbijeenkomsten	Stimuleren • Investeringsubsidies • Provinciale regelingen (versnellingsgelden) • Starterslening • Inzet van erfpacht (inclusief het Zaans model) • Koop- en financieringsconstructies

3 Overzicht in te zetten instrumenten

Elk instrument heeft zijn voor- en nadelen. 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 de volkshuisvestelijke opgave; welke instrumenten helpen bij het bouwen en daarnaast ook bij het behouden van woningen voor de juiste doelgroepen? Andere organisatorische en budgettaire randvoorwaarden zijn daaraan gekoppeld. Tegelijkertijd kunnen de ogen niet worden gesloten voor de realiteit c.q. beschikbare capaciteit en 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 tot een passende vorm van handhaving kan worden gekomen.

3.1 Beleid en visievorming

In het kwadrant **‘richting geven’** zijn instrumenten opgenomen die bestaan uit beleid en visievorming. Dit type instrumenten geeft een richting aan de opgaven en ambities die gerealiseerd moeten worden. Het begint immers met de ontwikkeling van een eigen visie van de gemeente. Hierbij is het waardevol om deze visie goed bij ontwikkelende partijen en stakeholders voor het voetlicht te brengen. Vanuit beleid ontstaat ook een scherper beeld van wat voor juridische instrumenten de gemeente wil/moet inzetten om haar doelen te bereiken.

I. Woonvisie

In de woonvisie geeft de gemeente haar visie en doelstellingen op het (brede) terrein van wonen weer. Hierin komen verschillende aspecten van het wonen aan bod. Denk bijvoorbeeld aan de kwantitatieve (hoeveel woningen) en de kwalitatieve bouwopgave (welke woningen). Maar ook op welke locaties en voor welke doelgroepen de komende jaren de focus ligt. Daarnaast wordt in een woonvisie vaak de relatie gelegd met aanpalende beleidsterreinen als duurzaamheid, wonen en zorg en leefbaarheid. Het opstellen van een woonvisie is van belang omdat corporaties naar redelijkheid een bod moeten uitbrengen op het gemeentelijke woonbeleid. De woonvisie vormt daarmee ook de basis voor prestatieafspraken met corporaties en huurdersverenigingen. Daarnaast biedt het marktpartijen inzicht in de opgaven en ambities van de gemeente.

In het afgelopen jaar is de status van de woonvisie veranderd. Sinds 1 januari 2022 zijn gemeenten op basis van de Woningwet namelijk verplicht een actuele woonvisie vast te stellen en deze mag maximaal vijf jaar beslaan. De inhoud van de woonvisie dient als ‘kapstok’ voor het verdere woonbeleid. Daarbij is het van belang dat uitwerkingen in verordeningen moeten aansluiten op de visie en doelstellingen uit de woonvisie, omdat er anders bezwaren ingediend kunnen worden.

II. Omgevingsvisie

Als de Omgevingswet wordt ingevoerd (voornemen op 1 januari 2024) dan zijn gemeenten verplicht om een omgevingsvisie op te stellen. Deze omgevingsvisie is een langetermijnvisie voor de gemeente over de fysieke leefomgeving en het grondgebied. Hierin wordt, naast andere thema's, op strategisch niveau de gewenste ontwikkeling van het woonprogramma in een gemeente beschreven.

De omgevingsvisie kan worden uitgewerkt in verschillende omgevingsprogramma's. Hierbij geldt dat de omgevingsvisie kaderstellend is en een lange tijdshorizon heeft en het omgevingsprogramma uitvoeringsgericht is en een korte tijdshorizon. Het omgevingsprogramma is daarmee vergelijkbaar met de huidige woonvisie.

III. Nationale Woon- en Bouwagenda (Rijksbeleid)

Met de Nationale Woon- en Bouwagenda wil de rijksoverheid meer regie voeren op de woningbouwopgave. In deze agenda stelt het rijk drie belangrijke kerndoelen:

1. 900.000 woningen realiseren in de periode tot en met 2030 waarvan twee derde betaalbaar.
2. Betere aansluiting van woonlasten bij het inkomen.
3. Voldoende woningen voor aandachtsgroepen en ouderen, perspectief voor kwetsbare gebieden en duurzame huisvesting voor iedereen bereikbaar.

30% sociale voorraad

Het eerste kerndoel zoals hierboven beschreven, bevat het realiseren van 900.000 woningen tot 2030. Hiervan is het streven om 250.000 sociale huurwoningen te bouwen, met oog voor de behoefte aan passende woningen voor mensen met een laag inkomen, waaronder aandachtsgroepen als dak- en thuisloze mensen en statushouders. Er wordt toegewerkt naar een meer evenwichtige verdeling van sociale huurwoningen over alle gemeenten. Gemeenten moeten daarom streven naar 30% sociale huurwoningen. Wanneer dit aandeel lager ligt, moet de betreffende gemeente bij nieuwbouw "bijdragen naar het streven".

De sociale huurvoorraad ligt in gemeenten Olst-Wijhe, Raalte, Dalfsen, Ommen en Hardenberg momenteel lager dan 30% (CBS Statline, 2022). Vooral Dalfsen, Ommen en Hardenberg – respectievelijk 17%, 18% en 21% sociale huur – ligt er wat dat betreft een opgave. In Olst-Wijhe en Raalte is respectievelijk 23% en 23% van de voorraad sociale huur. Op het moment dat er niet voldoende gedaan wordt om naar de 30% te groeien kan de provincie ingrijpen.

IV. Prestatieafspraken

Woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties maken met elkaar prestatieafspraken over de wijze waarop corporaties een bijdrage leveren aan het gemeentelijke woonbeleid. In de prestatieafspraken worden afspraken gemaakt over onderwerpen als nieuwbouw en aankoop van woningen, liberalisatie en verkoop van sociale huurwoningen, huisvesting van specifieke doelgroepen, kwaliteit en beschikbaarheid van woningen, etc. De prestatieafspraken spelen een belangrijke rol in de uitvoering van het gemeentelijke woonbeleid en de samenwerking tussen de gemeente en de corporatie(s).

3.2 Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten

Publiekrechtelijke instrumenten vallen onder het **kwadrant 'reguleren'**. Deze instrumenten zijn gebaseerd op wetgeving die de relatie tussen overheid en private partijen vastlegt: de gemeente treedt op als overheid. Dit zijn met name instrumenten die betrekking hebben op ruimtelijke ordening, maar ook instrumenten die uitvloeien uit de Huisvestingswet. Ook privaatrechtelijke instrumenten, zoals anterieure overeenkomsten, vallen onder het **kwadrant 'reguleren'**.

I. Bestemmingsplan/omgevingsplan

Via het bestemmingsplan kan de gemeente verschillende percentages woningcategorieën opnemen “ten behoeve van de in het bestemmingsplan opgenomen bestemmingen” (*art. 3.1 Wro*). Dat betekent dat in het bestemmingsplan kan worden vastgelegd welk aandeel van te bouwen woningen in een bepaald segment moeten vallen.

Werking

In een bestemmingsplan kan de gemeente percentages van een aantal specifieke woningbouw-categorieën opnemen. De categorieën die de gemeente mag hanteren zijn:

- Sociale huur: jaarlijks wordt de grens voor sociale huur bepaald. In 2022 is dat € 763,47.
- Sociale koop: dit zijn woningen tot maximaal de NHG-grens. In 2022 is dat € 355.000².
- Middenhuur: sinds 2017 kunnen ook geliberaliseerde huurwoningen voor middenhuur in het bestemmingsplan worden opgenomen. De bovengrens voor middenhuur kan de gemeente zelf vaststellen. Deze grens moet wel jaarlijks geïndexeerd worden.

In een bestemmingsplan (en straks omgevingsplan) is het mogelijk een minimale oppervlakte voor woningen voor te schrijven. Voorwaarde is dat die minimale oppervlakte gemotiveerd wordt en kan worden vanuit het perspectief van de ‘ruimtelijke relevantie’. Bijvoorbeeld door de koppeling te leggen met doelgroepen, zoals starters, doorstromers, gezinnen en / of middeninkomens.

De bestemmingsplanmogelijkheden blijven vooralsnog onveranderd met de komst van het omgevingsplan op basis van de Omgevingswet. De gemeente kan in het bestemmingsplan vastleggen dat een vergunning nodig is voor aan- of opbouwen aan woningen. Omdat het wijzigen van een bestemmingsplan veel tijd kost, is het mogelijk om in de aanloop naar de aanpassing van het bestemmingsplan de situatie ‘te bevriezen’ (voorbereidingsbesluit). Dit betekent dat in aanloop naar de aanpassing van het bestemmingsplan geen vergunningen worden afgegeven. De Omgevingswet vervangt overigens het voorbereidingsbesluit in de Wro. Het voorbereidingsbesluit is onder de Omgevingswet geen besluit met regels die zelfstandig werken. Het voorbereidingsbesluit voegt de voorbeschermingsregels namelijk toe aan het omgevingsplan of de omgevingsverordening.

De doelgroepenverordening (vanaf 2024 op te nemen in het Omgevingsplan) geeft mogelijkheden om de woningen in de sociale huur, sociale koop en middenhuur voor een langere termijn in die categorieën te bestendigen. Dat kan niet ‘los’ in een bestemmingsplan. We leggen de doelgroepenverordening verderop uit.

Betrokkenheid externe partijen

Het opnemen van percentages betaalbare woningen in het bestemmingsplan is het meest gemakkelijk op grond die in eigendom is van de gemeente, of grond waarop de bestemming moet worden gewijzigd om woningbouw mogelijk te maken.

Effectiviteit

Het opnemen van percentages betaalbare woningbouw kan helpen om zowel meer sociale huur, sociale koop en middenhuur toe te voegen in bouwplannen. Bestemmingsplannen zijn juridisch bindend: om

² Het Rijk heeft bekend gemaakt dat in de Omgevingswet de maximumgrens voor een sociale koopwoning in een bestemmingsplan wordt verlegd naar de NHG-kostengrens. Nu gebeurt dat via een experiment – bij invoering van de Omgevingswet wordt dit regel. Via de Woondeals kunnen al 95 gemeenten gebruik maken van de extra beleidsruimte. Ook individuele gemeenten kunnen zich aanmelden voor het experiment, net als gemeenten die in de toekomst aansluiten bij de Woondeals.

opgelegde eisen te veranderen, moet een bestemmingsplan gewijzigd worden. Daarmee is het een juridisch sterke manier om wensen ten opzichte van betaalbare woningbouw vast te leggen. Overigens kunnen eventuele bezwaarprocedures leiden tot een aanzienlijke vertraging in het vaststellen van een bestemmingsplan.

Voor- en nadelen

Voordelen	Nadelen
Juridisch afdwingbaar instrument om in nieuwbouw betaalbare woningen toe te voegen.	Langdurige beschikbaarheid van woningen voor doelgroep niet gegarandeerd zonder aanvullend instrumentarium (doelgroepenverordening).

II. Doelgroepenverordening

Met een doelgroepenverordening regelt de gemeente dat in de nieuwbouw bepaalde woningcategorieën voor een specifieke periode worden ‘vastgehouden’. Binnen de gestelde periode mogen die woningen dus niet voor een andere doelgroep worden ingezet dan in de doelgroepenverordening is vastgelegd. Om de verordening toe te passen bij woningbouw moet dit uiteindelijk in het betreffende bestemmingsplan en het bijbehorende exploitatieplan worden vastgelegd.

Werking

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

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

- Een maximale koopprijs. In het Bro staat een maximum van € 200.000 VON voor de op te leveren woning, maar een lagere prijs is mogelijk. Deze maximale prijs gaat met de invoering van de Omgevingswet verhoogd worden naar de NHG-grens (€ 355.000 in 2022); op experimentele basis geldt voor gemeenten die deel uitmaken van één van de woningdealgebieden nu al³.
- De doelgroepen. De doelgroep kan worden gedefinieerd naar (maximum) huishoudinkomen, (maximum) leeftijd, of woonsituatie (bijvoorbeeld starters, koopstarters).
- De tijdsduur. De periode dat de gemeente de prijs onder een bepaald niveau wil houden (minimaal tien jaar bij sociale huur en middenhuur, minimaal één jaar en maximaal tien jaar bij sociale koop).
- Eisen aan de woningen: bijvoorbeeld over het type of de grootte.
- Eisen over het aanbrengen van voorzieningen. Aangeven of het wel of niet wenselijk is dat er zaken veranderd worden aan de woning en in welke mate dat is toegestaan. Dit draagt bij aan de woonkwaliteit, woningwaarde en verkoopbaarheid in de toekomst.

³ Art 7ad Besluit uitvoering Chw biedt gemeenten die deel uitmaken van één van de woningdealgebieden de mogelijkheid om de vaste verkoopprijs van ten hoogste € 200.000 los te laten. In dat geval is ook eerder al mogelijk om het limiet te verleggen naar de NHG-grens.

- De wijze van handhaving en controle. Door uitspraken op te nemen over de handhaving en de controle nadat de sleutel is overhandigd, kan voorkómen worden dat de eerste koper de spreekwoordelijke spekkoper wordt als deze na een paar jaar verhuist.
- Een anti-speculatiebeding en zelfbewoningsplicht.

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

Veranderingen onder de Omgevingswet

Met het ingaan van de Omgevingswet (voornemen op 1 januari 2024) wordt het omgevingsplan de nieuwe standaard in plaats van het bestemmingsplan. In het omgevingsplan hoeft er geen losse doelgroepenverordening meer worden opgesteld: hierin kunnen woningcategorieën, doelgroepen en instandhoudingstermijnen integraal worden opgenomen.

Onder de Omgevingswet wordt daarnaast naar alle waarschijnlijkheid de grens voor sociale koopwoningen (nu is dat € 200.000) opgerekt naar de NHG-grens (€ 355.000, prijspeil 2022). Daarmee worden de mogelijkheden voor gemeenten verruimd om prijscategorieën op te nemen in bijvoorbeeld het omgevingsplan.

Benodigde inzet gemeente

Om een doelgroepenverordening te laten werken, moet deze worden opgenomen in bestemmings- en exploitatieplannen. Naast de alertheid hierop vergt het monitoren en eventueel handhaven van de verkoop/verhuur van woningen binnen de instandhoudingstermijnen aandacht. Controle op de naleving van de regels in de doelgroepenverordening kan bijvoorbeeld via de WOZ-aanslag van geregistreerde woningen die na de invoer van de verordening gerealiseerd worden.

Betrokkenheid externe partijen

De verantwoordelijkheid voor het verkopen van woningen volgens de regels van de doelgroepenverordening ligt primair bij de verkopende partij. Wel hebben notarissen en makelaars de verantwoordelijkheid om kopende (en verkopende) partijen te wijzen (en eventueel controleren) op de naleving van regels uit de doelgroepenverordening.

Effectiviteit

Het voordeel van de inzet van de doelgroepenverordening in combinatie met woningcategorieën in een bestemmingsplan, is dat het voor een stevige wettelijke basis zorgt. Daarnaast borgt deze inzet de beschikbaarheid van goedkopere woningen voor een langere termijn. Nadelen zijn het feit dat deze maatregel alleen van toepassing is op nieuwbouw, de administratieve last (controle en handhaving), en het feit dat beperkende regels negatieve invloed kunnen hebben op de haalbaarheid van nieuwbouwprojecten. Als de grens van sociale koopwoningen opschuift naar de NHG-grens (dit is nagenoeg zeker, onder de Omgevingswet), wordt de financiële haalbaarheid waarschijnlijk groter.

Voor- en nadelen

Voordelen	Nadelen
• Een stevige wettelijke basis. • In principe overal toepasbaar (eigen grond of niet). • Zorgt voor daadwerkelijke beschikbaarheid voor middellange termijn.	• Administratieve last: controle, handhaving. • Beperkende regels kunnen negatieve invloed hebben op de haalbaarheid van plannen. • Termijnen zijn desalniettemin gelimiteerd.

III. Opkoopbescherming via Huisvestingsverordening

Een gemeente kan er vanaf 1 januari 2022 voor kiezen een stelsel van opkoopbescherming in te voeren. Dit om woningzoekenden, waaronder koopstarters en middeninkomens, meer kansen op de woningmarkt te bieden. Een opkoopbescherming biedt gemeenten meer houvast om in te kunnen spelen op investeerders die woningen aankopen om ze te verhuren voor hoge bedragen.

Werking

Voor het inzetten van de opkoopbescherming is een huisvestingsverordening nodig. In de huisvestingsverordening kan de gemeente categorieën van woningen en gebieden aanwijzen waarvoor de opkoopbescherming geldt. Voor verhuur aan arbeidsmigranten wordt een uitzondering gemaakt: voor deze huisvesting kan de opkoopbescherming voor de gehele gemeente gelden. In gebieden waar de opkoopbescherming wordt ingevoerd kunnen verhuurders niet zomaar een woning opkopen en verhuren. Zij kunnen dit enkel doen in de uitzonderingsgevallen waarvoor zij een verhuurvergunning kunnen aanvragen. Wanneer een verhuurder een gekochte woning middels een vergunning mag verhuren, moet die zich houden aan door de gemeente gestelde voorwaarden inzake goed verhuurderschap.

Gemeenten kunnen in de huisvestingsverordening een leefbaarheidstoets opnemen die als voorwaarde geldt voor een positief besluit over een vergunningaanvraag. Gemeenten kunnen vervolgens in de huisvestingsverordening regels stellen omtrent het in gebruik geven van de aangewezen goedkope en middeldure koopwoningen. Op die manier blijven meer koopwoningen beschikbaar voor mensen die er zelf in gaan wonen. Er zijn drie uitzonderingen wanneer deze opkoopbescherming niet geldt:

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

Overigens kunnen gemeenten zelf extra uitzonderingsgevallen vaststellen die bij de problematiek en samenstelling van de buurt passen.

Benodigde inzet gemeente

De opkoopbescherming is alleen mogelijk met een huisvestingsverordening. Deze moet de gemeente dus hebben. Daarnaast vereist het instellen van de opkoopbescherming het instellen van een extra vergunningstelsel voor verhuurdervergunningen. Ook moet de gemeente gebieden aanwijzen waar de opkoopbescherming voor geldt, en regels stellen omtrent het in gebruik geven van de aangewezen goedkope en middeldure koopwoningen.

Betrokkenheid externe partijen

Verhuurders moeten bij de inzet van dit instrument een verhuurvergunning aanvragen om woningen daadwerkelijk te mogen verhuren.

Effectiviteit

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

De opkoopbescherming is vooral effectief als het opkopen en verhuren van woningen veel gebeurt. Gelet op onderzoek in omliggende gemeenten lijkt de omvang van het opkopen van woningen in de vijf gemeenten beperkt.

Voor- en nadelen

Voordelen	Nadelen
• Kan zowel voor nieuwbouw als bestaande bouw gelden. • Extra argument “leefbaarheid van de woonomgeving” voor het instellen van een Huisvestingsverordening. Gemakkelijker om een opkoopbescherming of vergunningplicht op te nemen. • Breed bereik, ook voor middeldure koop (gemeente bepaalt grens). • Meer betaalbare woningen beschikbaar voor starters en lage middeninkomens. • Overbewoning en leefbaarheidsproblemen kunnen worden tegengegaan. • Stevige wettelijke basis t.o.v. andere instrumenten.	• Vergunningplicht: grotere administratieve last. • Moeilijker om particuliere (gesplitste of verkamerde) huurwoningen toe te voegen aan woningvoorraad. • Tijdelijke wetgeving (vooralsnog 5 jaar, waarna evaluatie plaatsvindt). • Zwaar juridisch instrument voor beperkt effect. Er zal ook een Huisvestingsverordening moeten worden opgesteld.

IV. Woningsplitsing en -omzetting via Huisvestingsverordening

In een Huisvestingsverordening kunnen wijzigingen ten aanzien van de woningvoorraadsamenstelling (zoals het splitsen, omzetten, samenvoegen van woningen) vergunningsplichtig gemaakt worden. 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. Als er in de bestaande woningvoorraad veel grote (met name vrijstaande) woningen op grote kavels zitten, kan woningsplitsing juist er toe bijdragen dat een dure, grote woning wordt aangepast naar meerdere kleinere, betaalbare woningen.

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
• Uitbreiding van de goedkope koopvoorraad vindt plaats zonder al te veel fysieke ingrepen (verbouw, maar geen woningbouw). • Biedt mogelijkheden om zeer grote woningen (bijvoorbeeld boerderijen in het buitengebied) aantrekkelijk te maken voor kleinere huishoudens.	• Administratieve last: handhaving, controle, vergunningverlening. • Gemeente kan voorwaarden scheppen voor meer splitsing/omzetting, maar ontwikkelaars en beleggers moeten hier wel markt in zien. • Kan een nadelig effect hebben op de leefbaarheid in buurten (onder andere parkeerproblematiek). • 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. • Zonder goede voorwaarden kan splitsing/omzetting leiden tot een afname van zelfstandige betaalbare koopwoningen. Dit wanneer kleinere wooneenheden verkamerd/gesplitst worden.

V. Wijziging Huisvestingswet: Voorrang voor eigen inwoners

Minister De Jonge voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wil dat gemeenten meer mogelijkheden krijgen om eigen inwoners die een huis willen huren of kopen in hun gemeenten voorrang te geven ten opzichte van mensen van buiten de gemeente. Ook moeten gemeenten de ruimte krijgen om woningen toe te wijzen aan mensen met een cruciaal beroep, zoals leraren, verpleegkundigen en politieagenten. Door een wijziging van de Huisvestingswet, die naar de Tweede Kamer is gestuurd, moet dit naar verwachting per 1 juli 2023 mogelijk zijn.

Werking

Gemeenten konden eerder al 50% van de beschikbare huurwoningen toewijzen op basis van de economische of maatschappelijke binding. Dit kan alleen met de inzet van een Huisvestingsverordening. Binnen die 50% mocht maximaal 25% worden toegewezen aan mensen met een lokale binding. Volgens de nieuwe Huisvestingswet mogen gemeenten voor de gehele 50% bepalen hoe zij deze ruimte verdelen tussen mensen met een economische, maatschappelijke of een lokale binding. Ze mogen dus ook de gehele 50% toewijzen aan inwoners van de eigen gemeente. Ook mogen gemeenten specifieke beroepen aanmerken als cruciaal (zoals leraren, verpleegkundigen en politieagenten), zodat zij die beroepen kunnen helpen bij het vinden van een woning. Daarnaast mogen gemeenten naast huurwoningen nu ook koopwoningen tot de NHG-grens (€ 355.000 in 2022) gaan toewijzen op deze grond.

Uitvoerbaarheid

Over de praktische uitvoerbaarheid is nog veel onduidelijk, vooral als het gaat om de bestaande koopwoningen. Dat de gemeente bijvoorbeeld bepaalt wie de woning mag kopen is ingrijpen in het eigendomsrecht.

Effectiviteit

De vraag is of gemeenten de toewijzing aan mensen met een lokale binding breed willen inzetten of alleen voor bepaalde doelgroepen (zoals starters). Ook is de toewijzing vooral een principiële en politieke keuze. Deze maatregel is gericht op het 'beschermen' van woningen voor de lokale markt. Als het huidige beleid van een gemeente gericht is op het aantrekken van huishoudens van elders en de gemeente te positioneren als aantrekkelijke woongemeente, dan kan toewijzing aan mensen met een lokale binding minder passend zijn.

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
• Vergroot de kansen van lokale woningzoekenden die op zoek zijn naar een betaalbare koopwoning. • Mogelijk om woningen toe te wijzen aan mensen met een cruciaal beroep.	• Administratieve last: handhaving, controle. • Het geeft geen garantie dat er meer goedkope/- betaalbare woningen gebouwd worden. • Zwaar juridisch instrument met (mogelijk) beperkt effect; hoeveel goedkope en middeldure woningen worden gekocht door mensen van buiten de gemeente?

VI. Anterieure overeenkomst

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

moet de gemeente een exploitatieplan opstellen. Daarin kunnen alsnog eisen worden opgenomen over betaalbare woningen.

Werking

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

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

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

Inzet gemeente

Het maken van anterieure afspraken is een intensieve zaak voor de gemeente. Het vraagt goede kennis en onderhandelingsvaardigheden. Ook is het (vooraf) investeren in een goede relatie en/of het creëren van begrip voor elkaars positie en belangen van invloed op het eindresultaat.

Betrokkenheid externe partijen

Ontwikkelaars (en ontwikkelende corporaties) zijn uiteraard van grote invloed op het proces.

Effectiviteit

Na het maken van anterieure afspraken is het van belang dat de afspraken worden nageleefd. Ook hiervoor kunnen afspraken worden gemaakt. Afspraken met de ontwikkelaar moeten meestal ook doorwerken in de koop- en huurcontracten met de toekomstige bewoners. Zonder aanvullend instrumentarium als een doelgroepenverordening is de bestendigheid van de beschikbaarheid of afspraken voor opvolgende kopers niet geborgd.

Voor- en nadelen

Voordelen	Nadelen
• Sturing op bouw gewenste segmenten. • Op basis van vroegtijdige overeenstemming met maatwerk, in plaats van dwang.	• Langdurige beschikbaarheid van woningen voor doelgroep niet gegarandeerd zonder aanvullend instrumentarium.

VII. Zelfbewoningsplicht, anti-speculatiebeding en kettingbeding

Door de inzet van een anti-speculatiebeding en/of zelfbewoningsplicht kan worden voorkomen dat nieuwe betaalbare koopwoningen worden opgekocht door een belegger die de woning wil verhuren (buy-to-let) of deze binnen korte tijd weer met winst wil verkopen. Een kettingbeding zorgt er voor dat bepalingen in het initiële koopcontract overgaan op een opvolgende koper. De zelfbewoningsplicht, anti-speculatiebeding of boeteclausules kunnen zo overgaan op een nieuwe koper.

Werking

Bij een zelfbewoningsplicht wordt vastgelegd dat de koper de woning voor een bepaalde termijn (vaak 5 of 10 jaar) verplicht is zelf te bewonen. Voor onbepaalde tijd is ook mogelijk en geldt dan via een kettingbeding ook voor de volgende koper. Bij een anti-speculatiebeding legt de gemeente vast dat een woning in een periode van vaak 5 tot 10 jaar niet verkocht mag worden. Mocht de bewoner de woning toch willen verkopen binnen die periode, dan moet toestemming worden gevraagd aan de gemeente, die dan ook een deel van de winst ontvangt. De zelfbewoningsplicht en het anti-speculatiebeding kunnen worden vastgelegd in de voorwaarden bij de gronduitgifte-overeenkomst (als de grond van de gemeente is) of in een anterieure overeenkomst (als de grond niet van de gemeente is). De initiatiefnemer is dan verplicht een clause (met bijvoorbeeld een boeteoplegging) op te leggen in alle uitzonderlijke verkoop-overeenkomsten. Vaak wordt ook een hardheidsclausule opgesteld, waardoor het in bijzondere gevallen, bijvoorbeeld in het geval van overlijden van de partner of ziekte, toch mogelijk is om de woning te verkopen. In de voorwaarden voor de zelfbewoningsplicht kan daarnaast worden opgenomen dat dit niet geldt in het geval van bloedverwantschap. Zo kunnen ouders een huis kopen voor hun kind. Een zelfbewoningsplicht of anti-speculatiebeding kan worden toegepast op specifieke wijken of segmenten van de markt. Beide instrumenten kunnen tot nu toe echter wel alleen worden toegepast op nieuwbouw. Onder de omgevingswet is het nog steeds mogelijk om anterieure afspraken te maken en kunnen het anti-speculatiebeding en de zelfbewoningsplicht blijven worden ingezet.

Inzet gemeente

Aangezien de instrumenten worden opgenomen in het koopcontract gaan ze in principe uit van zelfregulering en dat verkopers, makelaars en notarissen zich aan het contract houden. De werking op lange termijn vraagt om goede controle en handhaving. Controle en handhaving bij verhuur is in de praktijk overigens niet eenvoudig. Dit kan bijvoorbeeld op basis van inschrijvingen uit de gemeentelijke basisregistratie en daarnaast controle door handhavers. Ook de behandeling van alle verzoeken op basis van een hardheidsclausule vraagt om administratieve behandeling en afweging. Ook de behandeling van alle verzoeken op basis van een hardheidsclausule vraagt om administratieve behandeling en afweging.

Betrokkenheid externe partijen

De zelfbewoningsplicht en het anti-speculatiebeding kunnen worden vastgelegd in de voorwaarden bij de gronduitgifte-overeenkomst of in een anterieure overeenkomst. Dat eerste kan op grond die in eigendom is van de gemeente. Op grond die niet in eigendom is van de gemeente moet het via een anterieure overeenkomst vastgelegd worden. De ontwikkelende partij is verplicht deze op te nemen in de koopcontracten van woningen. De notaris heeft de plicht het te verkopen registergoed te controleren op bezwarende bepalingen (kettingbeding) en de plicht daarop te wijzen voordat een nieuwe koopovereenkomst kan worden gesloten. De verkoper en verkopend makelaar hebben de plicht om toekomstige koper te informeren over bepalingen. Bij naleving en inwerkingtreding is verkoper hoofdaansprakelijk, maar dragen makelaar en notaris ook verantwoordelijkheid.

Effectiviteit

Een zelfbewoningsplicht of anti-speculatiebeding is een manier om het opkopen van woningen (om deze met winst te verkopen, of te verhuren) te voorkomen. De gemeente is in dit geval wel afhankelijk van medewerking van ontwikkelende partijen – het is niet afdwingbaar zoals de nieuwe opkoopbescherming wordt. Wel zijn deze instrumenten waardevol om koopwoningen voor een langere termijn in hetzelfde segment te behouden. De controle en handhaving zijn een essentieel onderdeel van een effectief resultaat. Het opnemen van een boeteclausule draagt bij aan de naleving.

Voor- en nadelen

Voordelen	Nadelen
• Manier om betaalbare woningen voor langere termijn in segment te behouden, en buy-to-let tegen te gaan. • Zorgt ervoor dat de woning daadwerkelijk terecht komt bij de doelgroep waarvoor deze ontwikkeld is (bij kopers). • Extra controlemechanisme bij naleving door een derde partij.	• Op grond van derden minder gemakkelijk 'op te leggen' aan ontwikkelende partijen. • Uitgaan van zelfregulering van de markt na inzet instrumenten. • Geldt alleen voor nieuwbouw. • Een anti-speculatiebeding en/of zelfbewoningsplicht alleen geven nog geen garantie dat betaalbare woningen ook gebouwd worden.

3.3 Koop- en financieringsconstructies

Koop- en financieringsconstructies vallen onder het 'kwadrant stimuleren'.

I. 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 (gemiddeld rond de € 30.000). Voor de Starterslening worden de eerste drie jaar geen maandlasten betaald. Daarna wordt periodiek bekeken of de rente en aflossing over de Starterslening betaald kunnen worden. Belangrijke voorwaarden:

- De aanvrager is nog niet eerder in het bezit geweest van een koopwoning.
- De koopsom van bestaande en nieuwbouwwoningen ligt op maximaal de NHG-grens (€ 405.000 prijspeil 2023) inclusief verbeterkosten en meerwerk.
- De aanvrager gaat zelf in de woning wonen.

De gemeenten Olst-Wijhe, Raalte, Dalfsen en Ommen werken al met startersleningen om vooral jongeren beter aan een eigen woning te kunnen helpen. Gemeente Hardenberg doet onderzoek naar herinvoering van de starterslening.

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
• Vergroot betaalbaarheid koopwoning voor bepaalde doelgroepen: steun in de rug om goedkopere/middeldure koopwoningen bereikbaar te maken voor starters. • Mogelijkheid om sturing te geven en gericht in te zetten voor specifieke doelgroepen. • Snel en eenvoudig inzetbaar door de gemeente.	• Relatief hoge rente. • Gevoel heerst dat dit een prijsverhogend effect op de woningmarkt kan hebben (dit wordt overigens bestreden in recent onderzoek door SVn).

II. Koop-/erfpachtconstructies

In Nederland werken meerdere gemeenten met erfpacht. Motieven voor de traditionele erfpacht-regelingen waren destijds vooral het voorkomen van speculatie en voor het kunnen beheersen van de bestemming (in een tijd dat er nog weinig andere publiekrechtelijke instrumenten waren om dat te beheersen). Erfpacht had vaak een wat negatief imago, maar in het huidige tijdsgewricht lijkt erfpacht bezig met een opleving. Ditmaal vooral om woningbouw betaalbaar en financieerbaar te maken voor beoogde doelgroep. Een gemeente kan via het grondbeleid eigen erfpachtvoorwaarden opstellen (inclusief canonvoorwaarden). Hoe gunstiger de erfpachtvoorwaarden zijn, hoe gemakkelijker financiers geneigd zijn om hypotheek te verschaffen voor kopers. Hierin ligt de mogelijkheid voor gemeenten om te sturen op lagere financieringsbehoefte en betaalbaarheid van de woonlasten voor de beoogde doelgroep.

Er zijn naast de platte erfpacht ook andere 'moderne' constructies die beogen kopen haalbaar en betaalbaar te maken. Deze bestaan inmiddels ook al weer geruime tijd en worden traditioneel vooral (maar niet uitsluitend) door corporaties ingezet. Bekende *Verkoop-onder-Voorwaarden*-concepten zijn **Koopgarant** of **Slimmer Kopen**; nieuwere varianten zijn **Kopen naar Wens** en **KOOPstart**. Alle afspraken over de prijs, de terugbetaling en waardedeling staan beschreven in de koopovereenkomst. Om de afspraken juridisch goed vast te leggen wordt gebruik gemaakt van erfpacht. Daarnaast zijn er erfpachtconstructies (met canonverplichtingen) waarbij het beheer door derden wordt gefaciliteerd (**DUOkoop**, **Koop Goedkoop** en sinds 2022 **Koopsmarter**).

Werking

Het principe van de meeste koopconstructies is hetzelfde: er wordt gewerkt met een erfpachtconstructie met een eeuwigdurende afgekochte erfpachtbepaling. In plaats daarvan wordt gewerkt met een waarde-delingsregeling. Bij aankoop krijgt de koper een korting op de marktwaarde (tot 25%, soms tot 30%). Bij verkoop wordt winst of verlies gedeeld. Het belangrijkste verschil tussen de constructies betreft in hoofdlijnen wel of geen terugkoopplicht door de verkopende partij. Bij Koopgarant is die wel aanwezig (bestendige koop), bij producten als Slimmer Kopen, Kopen naar Wens en KOOPstart geldt alleen een terugkooprecht⁴.

Bij DUOkoop, Koop Goedkoop en Koopsmarter wordt de woningprijs lager doordat alleen de opstal wordt verkocht en de grond eigendom wordt van een stichting (of corporatie) die canon vraagt als vergoeding. DUOkoop is daarbij al actief en kent redelijk commerciële voorwaarden; de kosten zijn relatief hoog voor de koper. Koopsmarter heeft geen winstogmerk en wordt ontwikkeld voor gemeenten (met financieringen via BNG en garantstellingen van de deelnemende gemeente). Een ander verschil is dat met Koopsmarter de toepassing voor doelgroepen en woningen kan worden georganiseerd door de gemeente. Daarnaast kan er bij dit instrument eventueel ook worden gewerkt met een terugkoopregeling (behoud betaalbare koopwoning). Koop Goedkoop is een constructie die wordt gehanteerd door o.a. corporatie Dudok Wonen.

Inzet KoopFonds

Het rijk stort 40 miljoen euro in een op te richten Nationaal Koop Fonds Betaalbare Koopwoningen. Het doel van het Koopfonds is om meer nieuwbouwwoningen bereikbaar en betaalbaar te maken voor starters op de koopmarkt met een middeninkomen. Het Koopfonds richt zich primair op koopstarters met een middeninkomen tussen € 40.000 en € 65.000. Voor deze doelgroep is een koopwoning bereikbaar

⁴ Zie voor specifieke productvoorwaarden de websites van de aanbieders: www.opmaat.nl (Koopgarant en KOOPstart), www.kooplab.nl (Slimmer Kopen, Kopen naar Wens).

met een maximale koopprijs van ca. € 280.000 (oktober 2022). Deze starters kunnen via de KoopStart-regeling een korting krijgen op de koopsom van een nieuwbouwwoning. Per woning wordt maximaal een koperskorting van € 75.000 verstrekt. Wanneer de koper de woning doorverkoopt rekent de bewoner af met het Koopfonds. Het Koopfonds ontvangt de koperskorting terug plus een deel van de waardeontwikkeling.

Inzet van gemeenten en externe partijen

De praktijk leert dat ontwikkelaars met name mogelijkheden zien voor producten waarbij er geen terugkoopplicht is. De initiële korting wordt dan vooral ingezet om bereikbaarder voor de (starters)markt te worden. De verrekening en de winstdeling is dan een vorm van uitgesteld rendement. Ondanks dat bij producten zonder terugkoopplicht de betaalbaarheid, c.q. het beschikbaar blijven voor de doelgroep, op lange termijn niet wordt geregeld, kan de inzet ervan toch een belangrijke bijdrage spelen in het vraagstuk rond de realisatie van betaalbare koop in de huidige gespannen woningmarkt.

Als corporaties willen en kunnen (met het oog op andere sociale opgaven), kunnen zij met het inzetten van constructies als Koopgarant een actieve en bestendige rol spelen om betaalbare koop op de markt te zetten.

De rol van corporaties op het gebied van koopconstructies is in de laatste jaren kleiner geworden door verscherpte regels rond hun rol op de sociale en vrije woningmarkt (DAEB en niet-DAEB). Corporaties mochten zich nog maar zeer beperkt toeleggen op de bouw van koopwoningen (niet-DAEB). Hierin is vanaf 2021 weer meer ruimte ontstaan met het versoepelen van de markttoets, die eerder voorschreef dat de gemeente moest toetsen of marktpartijen de bouw van betaalbare koop (en middenhuur) niet zelf ter hand wilden nemen.

De inzet van de gemeenten kan er op gericht zijn om met corporaties en ontwikkelaars in gesprek te komen en afspraken te maken over de inzet van koopconstructies. Met corporaties kunnen hier eventueel ook afspraken worden vastgelegd in de prestatieafspraken. Het voordeel voor gemeenten is dat die geen vastgoedeigenaar wordt en toch laagdrempelig iets voor koopstarters doet. Bij gronduitgifte of via maatwerkafspraken kan de ontwikkelende markt verleid worden zich meer in te spannen voor het hanteren van een koopproduct. Dit geldt in het bijzonder wanneer het gemeenteground betreft. Daarnaast zijn er voorbeelden van grote (landelijke) ontwikkelaars die koopconstructies aanbieden om een bredere doelgroep te kunnen bedienen.

Een fenomeen waar een aantal gemeenten mee experimenteren is dat gemeenten zelf gaan werken met nieuwe koop-/erfpachtconstructies. Dit gebeurt vooral als de gemeente ziet dat andere partijen (ontwikkelaars en corporaties) die taak onvoldoende oppakken. De gemeente kan bijvoorbeeld zelf een Koopgarantfonds opzetten, waarmee zij de korting op de verkooptransacties met de kopers financiert. Bij terugkoop wordt de initiële korting terugbetaald onder verrekening van de waardestijging (of -daling). In dit geval krijgt de gemeente een eigen vastgoedpositie op de balans en wordt het (in juridische zin, niet economische zin) eigenaar van de grond onder de woning. Deze mogelijkheid kan de gemeente overigens ook inzetten in het geval het niet zelf de eigenaar is van de te ontwikkelen grond. In dit geval zullen dan eerst afspraken gemaakt moeten worden met de ontwikkelaar over de verkoop met de constructie. Bij verkoop door de ontwikkelaar aan een particulier wordt de gemeente via een leveringsconstructie dan eigenaar van de grond onder de nieuwbouwwoning. Het zelf voeren van bijvoorbeeld een Koopgarantfonds vergt voor een gemeente echter wel een behoorlijke organisatorische verandering (contractbeheer, verkoop-/taxatieproces en financiële administratie).

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).

Voor- en nadelen

Voordelen	Nadelen
• Invloedrijk instrumentarium op prijs- en doelgroepbediening. • Via afspraken met corporaties en/of ontwikkelaars goed te organiseren. • Kan in geval van een terugkoopplicht (Koop-Garant) een bijdrage leveren aan het betaalbaar houden van een deel van de voorraad. • Ook zelf in te zetten door gemeente (met eigen grond of via doorleverconstructie met projecten van ontwikkelaars).	• Afhankelijkheid van bereidheid van corporatie en ontwikkelende partijen voor inzet. • Vraagt bij eigen inzet om financiële middelen van gemeente (fonds/voorziening op de balans). • Vergt bij zelf voeren van een fonds/constructie (bijvoorbeeld Koopgarant of regeling Zaanstad) de nodige organisatorische veranderingen/inzet. • Rendementsrisico aanwezig bij waardedaling van het vastgoed voor de aanbieder. • Veel gehoorde klacht is dat een waardevermeerdering door verbouwingen en woningverbeteringen niet volledig wordt meegenomen. Daarnaast is er risico op discussie over het bepalen van de koopprijs op basis van een taxatie. • Erfpachtregelingen kunnen erg complex zijn voor de koper. Voor geldverstrekkers is het daarom lastig om de risico's te bepalen. • Bij waardedaling is de vraag wie het risico draagt.

3.4 Overige instrumenten

I. Modulair bouwen / flexibel bouwen

Modulair bouwen is een bouwtechniek waarbij een woning bestaat uit verschillende modules, die in een fabriek worden geproduceerd. Meestal worden de modules met reeds gemonteerde elektriciteitsaansluitingen, riolering, sanitaire voorzieningen, verwarming en afwerking op de locatie afgeleverd en hoeven ze alleen nog maar te worden geïnstalleerd. Omdat de modules in massa geproduceerd worden, is modulair bouwen goedkoper en sneller dan traditionele bouw. Dankzij de bouw in beschermende fabrieksomstandigheden, lopen modulaire woningen ook nauwelijks risico op vertraging in de bouwtermijn. Hoewel modulair bouwen soms nog met een imago probleem kampt, groeit de interesse voor deze projecten, vooral onder mensen met lagere inkomens. Een modulaire woning is overigens eenvoudig uit te breiden door het plaatsen van nieuwe modules. Dit biedt minder garantie op het op termijn beschikbaar blijven van de woning voor de betreffende doelgroepen.

Ontwikkelaars sturen in de praktijk om meer modulair te bouwen. Daarbij geldt dat modulair bouwen niet gekoppeld is aan tijdelijkheid, zoals bij tijdelijke bouwvergunningen wel het geval is. Marktkenners hebben een positief beeld van modulair bouwen: de productie kan op deze manier worden verhoogd met een goede prijs/kwaliteitverhouding voor de doelgroep. Belangrijk is wel dat er grond beschikbaar moet

zijn. Daarnaast blijft het, ondanks dat het sneller gaat dan reguliere woningbouw, een langetermijn-oplossing. Ook bij modulair bouwen zullen de vereiste procedures moeten worden doorlopen.

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
• Kan leiden tot goedkopere bouw, en daarmee de bouw van koopwoningen die voor lagere- en middeninkomens bereikbaar zijn. • Een modulaire woning kan relatief snel geplaatst worden.	• Bij uitbreiding/aanpassing van de woning door eigenaar kan de woning in waarde stijgen en niet meer bereikbaar zijn voor de doelgroep. • Bouwgrond moet beschikbaar zijn. • Blijft een oplossing voor de iets langere termijn. I.v.m. doorlopen RO-procedures.

II. 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 m² woonoppervlak, vaak in combinatie met een aangepaste indeling (1 à 2 slaapkamers in plaats van 3 of 4), lagere bouwhoogte en een kleiner kaveloppervlak (zodat uitbouw mogelijkheden automatisch beperkt worden). Deze kleinere bouwvormen zijn specifiek gericht op kleine huishoudens met beperkte financiële mogelijkheden. Voorbeelden van kleiner bouwen met een marktconforme prijs-/kwaliteitsverhouding zijn: grondgebonden rug-aan-rugwoningen, gestapelde beneden-bovenwoningen en appartementen en piramidewoningen. Dit soort woningtypen zijn goede alternatieven voor goedkope woningen met als voordeel dat ze vaak niet of lastig uit te breiden zijn. Dit biedt meer garantie op het ook op termijn beschikbaar blijven van dit woningsegment voor de betreffende doelgroepen. Overigens betekent een kleine, lastig uit te breiden woning niet dat woningen helemaal geen waardeontwikkeling door zullen maken. Maar deze woonvorm zet wel een zekere rem op de waardeontwikkeling. 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/aandachtspunten
• Marktconform prijs-/kwaliteitsverhouding. • In geval woning niet uitbreidbaar is: het biedt een zekere garantie op behoud voor doelgroep op langere termijn. • Speelt in op demografische transitie (toename aantal kleine huishoudens). • Zorgt voor grotere diversiteit aan woonvormen.	• Mening verschillen over 'kwaliteit' en passendheid in lokale woningmarkt (te kleine woningen/-kavels?). • Bij uitbreiding/aanpassing van de woning door eigenaar kan de woning in waarde stijgen en niet meer bereikbaar zijn voor de doelgroep. • Goed nadenken over eventuele nadelige effecten op de openbare ruimte.

III. Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO)

Bij CPO bouw - of verbouw - je samen met een groep kopers je eigen woning. Vaak koopt de groep een stuk grond waarop in gezamenlijkheid nieuwbouw wordt gerealiseerd. Het voordeel hiervan is dat de kopers de woning naar eigen wens kunnen ontwikkelen. Omdat de groep kopers veel zelf doet en samenwerkt kan de kostprijs van de woning uiteindelijk lager liggen dan bij reguliere woningbouw. Bij een CPO-project kiest de groep vaak een bouwbegeleider, een architect en een aannemer die het plan uitwerkt. De praktijk leert dat ontwikkelen via CPO vraagt om geduld en doorzettingsvermogen. Het vraagt van de kopers kennis en expertise en een goede samenwerking met de andere kopers. Veel gemeenten hebben of doen ervaring op met het ontwikkelen van nieuwbouw via CPO. Dit lijkt met name aan te sluiten op de vraag vanuit kleinere kernen.

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
• Kopers hebben invloed op het ontwerp en de ontwikkeling. (Naar eigen wens ontwerpen) • Omdat de kopers de woningen zelf realiseren kunnen zij op onderdelen kosten besparen. • Samenwerk levert schaalvoordeel op. • CPO speelt sterk in op de vraag van lokale woningzoekenden. • CPO kan inspelen op de vraag van zowel starters als ouderen. • Het intensieve contact kan de saamhorigheid in de buurt versterken.	• Ontwikkelen van CPO vraagt om kennis, expertise en doorzettingsvermogen van de kopers. Het kost daarom veel tijd en energie om een CPO-project te starten en uit te werken. In het voortraject kunnen kopers afhaken. • Kopers hebben eigen geld nodig om het project te financieren. • Kopers moeten samenwerken / compromissen sluiten en dit kan tot conflicten leiden.

4 Inzet instrumenten per gemeente

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de huidige inzet van de instrumenten die de verschillende gemeenten inzetten om te sturen op de woningmarkt. Daarnaast geven we per gemeente weer welke ervaringen men heeft met de inzet van de verschillende instrumenten en welke instrumenten kunnen worden ingezet in de komende jaren.

4.1 Gemeente Olst-Wijhe

Huidige manier van sturen

De gemeente Olst-Wijhe stuurt op dit moment door in alle sturingsprincipes instrumenten in te zetten. De 'grondhouding' van de gemeente Olst-Wijhe is dat zij stuurt door vooraf heldere kaders mee te geven aan ontwikkelende partijen en in samenwerking tot realisatie komt. Dit beeld wordt ook bevestigd door ontwikkelaars.

Sturingsprincipe	Huidige inzet instrumenten	Inzet
Richting geven	Woonvisie	Ja
	Prestatieafspraken	Ja
	Implementatie NWBA*	Uitwerking Woondeal
Reguleren	Anterieure overeenkomst	Ja
	Anti-speculatie	Voor sociale huur en koop 10 jaar
	Zelfbewoningsplicht	Ja, 2 jaar (voornemens uit te breiden naar 5 jaar)
	Voorrang eigen inwoners	Ja, bij sociale huur
Verbinden	Marktconsultatie	Ja
Stimuleren	Starterslening	Ja
	Sociale grondprijs huur	Ja
	Sociale grondprijs koop	Ja
	Stimuleren CPO	Ja
	Woningsplitsing	Ja, bij karakteristieke panden (> 750 m3)

* Nationale Woon- en Bouwagenda

Sturingsprincipe richting geven

- De gemeente Olst-Wijhe heeft in 2022 een nieuwe woonvisie vastgesteld en deze visie geeft de belangrijkste kaders voor het woonbeleid van de gemeente. In de woonvisie zet de gemeente sterk in op het toevoegen van een goede mix van verschillende soorten woningen voor verschillende doelgroepen. Specifieke aandachtsgroepen zijn starters, ouderen, gezinnen en alleenstaanden. De gemeente heeft de ambitie om in de komende 10 jaar te groeien met 1.000 tot 1.200 woningen. Daarnaast zijn duurzaamheid en het bevorderen van ontmoeting twee belangrijke speerpunten in het gemeentelijk woonbeleid.
- De gemeente Olst-Wijhe maakt prestatieafspraken met Salland Wonen, Huurdersvereniging Salland en Huurdersbelang Salland. Het streven is tweejaarlijks nieuwe prestatieafspraken, maar door nieuw beleid van de minister in relatie tot verhuurderheffing zijn ook in 2022 aanvullende prestatieafspraken gemaakt.
- De gemeente Olst-Wijhe heeft in regionaal verband een woondeal gesloten met de provincie en het rijk. In deze woondeal is afgesproken om 30% sociale huur, 40% middenhuur en betaalbare koop en 30% dure woningen te realiseren. De implementatie hiervan heeft gevolgen voor de businesscase en

exploitatie van nieuwbouw. De vraag is in welke mate de woonvisie moet worden aangepast. Bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma wordt die vraag de komende maanden uitgewerkt. Het uitgangspunt is alleen het hoogst noodzakelijke bijstellen.

Sturingsprincipe reguleren

- Bij het ontwikkelen van nieuwbouw worden er anterieure afspraken gemaakt met ontwikkelaars. In deze anterieure overeenkomsten worden vooral afspraken gemaakt over de te realiseren woningen. De ervaring leert in de anterieure overeenkomsten niet altijd consequente afspraken worden vastgelegd over het aantal en het soort woningen. Daarvoor wil de gemeente een meer bestendige lijn gaan ontwikkelen.
- Voor sociale huur en koop geldt een anti-speculatiebeding van 10 jaar. (grondprijzenbrief 2023)
- Momenteel wordt bij nieuwbouw de zelfbewoningsplicht toegepast van 2 jaar. Het voornemen is om dit uit te breiden naar 5 jaar. Zelfbewoningsplicht is met name van toepassing bij kavelverkoop via actief grondbeleid.
- De mogelijkheid om eigen inwoners voorrang te geven wordt al benut bij sociale huur (door Salland Wonen). Bij nieuwbouwprojecten adverteren ontwikkelaars vaak lokaal.

Sturingsprincipe verbinden

- Olst-Wijhe gaat regelmatig met stakeholders in gesprek, onder andere bij het opstellen en uitwerken van het woonbeleid.

Sturingsprincipe stimuleren

- De gemeente Olst-Wijhe stelt al langere tijd Startersleningen beschikbaar. Dit wordt ervaren als een relatief eenvoudige manier om een kleine groep (lokale) starters te ondersteunen bij de aankoop van een woning. Makelaars en ontwikkelende partijen zijn positief over de inzet van de Starterslening.
- De gemeente Olst-Wijhe hanteert al lagere kavelprijzen bij de uitgifte van sociale koopwoningen en sociale huurwoningen.
- Ontwikkeling van nieuwbouw door middel van CPO wordt gestimuleerd. Op dit moment heeft de gemeente nog niet veel ervaring met CPO, maar de verwachting is dat dit effectief is in het bedienen van de lokale woningvraag. En daarnaast een bijdrage kan leveren aan het realiseren van betaalbaar aanbod. In de kern Boskamp wordt momenteel een CPO project ontwikkeld.
- Momenteel is het toegestaan om in het buitengebied karakteristieke panden van minstens 750 m³ te splitsen. Verzoeken voor splitsing binnen de bebouwde kom komt minder vaak voor. Per casus wordt op basis van ruimtelijke overwegingen beoordeeld of splitsing wenselijk is, daarvoor is momenteel geen algemeen beleid.

In te zetten instrumenten

Doelgroepenverordening

De inzet van een doelgroepenverordening kan helpen om grip te houden op de realisatie van sociale huur, middenhuur en betaalbare koop. Daarnaast helpt het om een eenduidigheid (en duidelijkheid) te creëren in de ontwikkeling van nieuwbouwplannen. Aandachtspunt is wel de grens van sociale koop. In de doelgroepenverordening is het mogelijk om deze te relateren aan de NHG-grens van € 355.000 (prijsspeel 2022). De gemeente Olst-Wijhe heeft in de grondprijzenbrief (2023) de grens van een sociale koopwoningen gerelateerd aan de NHG-grens (v.o.n. prijs). Deze grens ligt in 2023 op € 405.000 (bron Grondprijzenbrief 2023) en ligt daarmee hoger dan de grens in de doelgroepenverordening. Lokale stakeholders gaven ook aan positief te zijn over de inzet van de doelgroepenverordening.

Salland Wonen is de preferente partner voor het realiseren van sociale huurwoningen. Wanneer een ontwikkelende partij een deel van het programma sociale woningbouw moet realiseren verwijst de gemeente hen door naar Salland Wonen. In de praktijk ervaart Salland Wonen dat de gevraagde prijzen hoger liggen dan financieel verantwoord is en zij er niet altijd financieel uitkomen. De inzet van de doelgroepenverordening helpt niet bij het afdwingen van een 'eerlijke prijs', maar helpt wel bij de afbakening van de definitie van sociale huur. En is tevens een stok achter de deur om sociale woningbouw te realiseren.

Voor de gemeente Olst-Wijhe kan de inzet van een doelgroepenverordening interessant zijn om in te zetten op locaties waarbij het de verwachting is dat het lastig is om een minimaal aandeel betaalbare woningen (huur of koop) te realiseren. Hierbij kan per bestemmingsplan worden bepaald om of de doelgroepenverordening van toepassing is. Het advies is wel om bij eventuele invoering van een doelgroepenverordening afstemming te zoeken met buurgemeenten. Daarnaast moet de doelgroepenverordening voor de invoering van de Omgevingswet (1 januari 2024) zijn vastgesteld.

Opkoopbescherming via Huisvestingsverordening

De voorgenomen aanpassing van de Huisvestingswet biedt de gemeente de mogelijkheid om opkoopbescherming in te voeren op basis van een vergunningstelsel. Er zijn op dit moment geen signalen dat er veel woningen worden opgekocht in de gemeente Olst-Wijhe. Daar speelt mee dat dit een relatief zwaar juridisch instrument is voor een beperkt effect. Ook is het noodzakelijk om een Huisvestingsverordening op te stellen.

Woningsplitsing en omzetting via Huisvestingsverordening

Woningsplitsing kan een positieve bijdrage leveren aan het realiseren van betaalbare woningen en beter benutten van de bestaande voorraad. Voor de gemeente Olst-Wijhe is het advies om woningsplitsing en omzetting niet te regelen via een Huisvestingsverordening (en een bijbehorend vergunningstelsel) maar dit te doen op basis van ruimtelijke uitgangspunten. Mogelijk kan dit actiever worden gepromoot. Belangrijk aandachtspunt is wel dat kwaliteit en brandveiligheid belangrijke basisvoorwaarden zijn bij de uitvoering.

Voorrang eigen inwoners (Wijziging Huisvestingswet)

Zoals aangegeven moet de wet waarbij eigen inwoners voorrang krijgen op de koopmarkt nog worden geïmplementeerd. Het is vooralsnog onduidelijk of en op welke wijze de wet eruit komt te zien. De gemeente voorziet veel praktische problemen bij de uitvoering van deze wet. Mogelijk dat het wel kansen biedt voor de gemeente om toe te passen bij nieuwbouw. Bij de beoordeling van de effectiviteit is het wel belangrijk om inzicht te krijgen in het aantal (en type) woningen dat verkocht wordt aan lokaal woningzoekenden.

Anterieure overeenkomst

Dit past bij de manier van samenwerkingen tussen de gemeente Olst-Wijhe en de ontwikkelende partijen. Aandachtspunt is wel de handhaving van de afspraken. Het komt voor dat woningen uiteindelijk in een ander prijssegment worden gebouwd dan oorspronkelijk beoogd. Dit heeft ook te maken met de prijsstijgingen van de afgelopen jaren.

Zelfbewoningsplicht, anti-speculatiebeding

Momenteel wordt bij nieuwbouw de zelfbewoningsplicht toegepast van twee jaar en strekt tot de aanbeveling om deze door te zetten. De huidige termijn van twee jaar is relatief kort en zou eventueel

verhoogd kunnen worden naar vijf jaar. Daarnaast is er een anti-speculatiebeding van 10 jaar voor sociale huur en koop.

Erfpacht en verkoopregelingen

De invoering van erfpacht is niet wenselijk vanwege de hoge administratieve lasten. Nieuwbouwwoningen aanbieden via verkoopregelingen lijkt meer kansrijk. Maar hiervoor is de gemeente afhankelijk van andere partijen. Makelaars en hypotheekverstrekkers geven aan dat de markt hier wel om vraagt. Voor veel starters is het lastig om een woning te kopen en dit zou een deel van deze groep kunnen helpen. Aandachtspunt is wel dat banken niet altijd alle verkoopregelingen financieren. Het advies is om open te staan voor de mogelijkheden van verkoopregelingen door ontwikkelende partijen. Daarbij is het van belang om te beoordelen of de regeling eenvoudig te begrijpen is voor de consument, dat deze geen 'verborgen' kosten met zich meebrengt en dat het aansluit bij de vraag vanuit de markt. Een constructie als Koopstart zou mogelijk een interessante regeling kunnen zijn.

De Starterslening werkt goed en marktpartijen en hypotheekverstrekkers geven aan dat het belangrijk is om hiermee door te gaan. Het idee dat het een prijsopdrijvend effect kan hebben wordt niet gedeeld bij de marktkenners.

Modulair bouwen / kleiner bouwen

Ontwikkellende partijen zien kansen in modulair bouwen om kosten te kunnen besparen. Daarnaast helpt het ook om (in beperkte mate) kleinere woningen te realiseren voor starters. Woningen met een kleiner oppervlakte zorgt eerder voor natuurlijke doorstroom en vanwege het lagere oppervlakte blijven deze betaalbaar voor de doelgroep.

4.2 Gemeente Raalte

Huidige manier van sturen

Door het uitgeven van kavels en het aankopen van gronden voor woningbouwontwikkeling stuurt de gemeente op het gewenste woningbouwprogramma. Op locaties waar de grond in handen is van derden heeft de gemeente via een anterieure overeenkomst invloed op het woningbouwprogramma.

Sturingsprincipe	Huidige inzet instrumenten	Inzet
Richting geven	Woonvisie	Ja
	Prestatieafspraken	Ja
	Implementatie NWBA	Ja, uitwerking Woondeal
Reguleren	Anterieure overeenkomst	Ja
	Zelfbewoningsplicht	Ja, 2 jaar
	Voorrang lokaal woningzoekenden	Ja, bij sociale huur
Verbinden	Marktconsultatie	Ja
Stimuleren	Starterslening	Ja
	Sociale grondprijs huur	Ja
	Sociale grondprijs koop	Nee
	Stimuleren CPO	Ja
	Woningsplitsing	Nee

Sturingsprincipe richting geven

- Voor de gemeente Raalte gold de Woonvisie voor de periode 2016 tot en met 2020. De opvolger van de Woonvisie is het programma Wonen (2021-2025). In dit programma ligt de focus op voldoende

huisvesting voor starters, ouderen en middeninkomens. Voor de periode tot 2030 gaat de gemeente uit van het realiseren van 1.500-2.000 woningen. In het coalitieakkoord is de ambitie gesteld op het toevoegen van 3.000 woningen. Verder zijn duurzaamheid en het vaker en langer zelfstandig wonen van ouderen en kwetsbare inwoners centrale thema's.

- Jaarlijks sluit de gemeente Raalte prestatieafspraken met Salland Wonen, Huurdersvereniging Salland en Huurdersbelang Salland.
- De gemeente Raalte heeft in regionaal verband een woondeal gesloten met de provincie en het rijk. In deze woondeal is afgesproken om 30% sociale huur, 40% middenhuur en betaalbare koop en 30% dure woningen te realiseren. In het programma Wonen is 25% sociale huur opgenomen.

Sturingsprincipe reguleren

- Bij het ontwikkelen van nieuwbouw worden er anterieure afspraken gemaakt met ontwikkelaars. In deze anterieure overeenkomsten worden vooral afspraken gemaakt over de te realiseren woningen. De ervaring is dat het afsluiten van anterieure overeenkomsten er sprake kan zijn van verschillen inhoud, afhankelijk van het project en de situatie.
- Momenteel wordt bij nieuwbouw de zelfbewoningsplicht toegepast.
- De mogelijkheid om eigen inwoners voorrang te geven wordt al benut bij sociale huur (door Salland Wonen).

Sturingsprincipe verbinden

- Raalte gaat regelmatig met stakeholders in gesprek, onder andere bij het opstellen en uitwerken van het woonbeleid.

Sturingsprincipe stimuleren

- De gemeente Raalte stelt al langere tijd de Starterslening beschikbaar. Dit wordt ervaren als een relatief eenvoudige manier om een kleine groep (lokale) starters te ondersteunen bij de aankoop van een woning.
- De gemeente Raalte hanteert al lagere kavelprijzen bij de uitgifte van sociale huurwoningen.
- Ontwikkeling van nieuwbouw door middel van CPO wordt gestimuleerd. De ervaring is dat effectief is in het bedienen van de lokale woningvraag en een bijdrage kan leveren aan het realiseren van betaalbaar aanbod.
- Op dit moment is er geen uitgewerkt kader om woningsplitsing mogelijk te maken. Momenteel worden splitsingsaanvragen vaak afgewezen vanwege parkeerdruk.

In te zetten instrumenten

Doelgroepenverordening

Een doelgroepenverordening kan helpen om ontwikkelende partijen (niet zijnde corporaties) te verplichten om sociale huur en of sociale koop te realiseren en geldt aanvullend op het bestemmingsplan. De doelgroepenverordening biedt de mogelijkheid om in bestemmingsplannen (en bijbehorend exploitatieplan) te eisen dat een bepaald percentage sociale huur, middeldure huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap op te nemen.

In de verordening staan de definities, prijzen, bijbehorende doelgroepen en instandhoudingstermijnen genoemd. Bij het definiëren van sociale huur is het advies om differentiatie in prijssegmenten op te nemen. Dit om te voorkomen dat alleen sociale huurwoningen met een huurprijs net onder de sociale huurgrens worden gerealiseerd (€ 808,06). Salland Wonen ervaart in de praktijk dat zij er niet altijd met

ontwikkelaars uitkomen. Ontwikkelaars vragen soms een te hoge prijs waardoor het financieel niet uit kan voor de corporatie. De inzet van de doelgroepenverordening helpt niet bij het afdwingen van een 'eerlijke prijs', maar helpt wel bij de afbakening van de definitie van sociale huur. En is tevens een stok achter de deur om sociale woningbouw te realiseren.

Voor de gemeente Raalte kan de inzet van een doelgroepenverordening interessant zijn om in te zetten op locaties waarbij het de verwachting is dat het lastig is om een minimaal aandeel betaalbare woningen (huur of koop) te realiseren. Hierbij kan per bestemmingsplan worden bepaald om of de doelgroepenverordening van toepassing is. Het advies is wel om bij eventuele invoering van een doelgroepenverordening afstemming te zoeken met buurgemeenten. Daarnaast moet de doelgroepenverordening voor de invoering van de Omgevingswet (1 januari 2024) zijn vastgesteld.

Opkoopbescherming via Huisvestingsverordening

De voorgenomen aanpassing van de Huisvestingswet biedt de gemeente de mogelijkheid om opkoopbescherming in te voeren op basis van een vergunningstelsel. Er zijn op dit moment geen signalen dat er veel woningen worden opgekocht in de gemeente Raalte. De inzet van dit instrument lijkt daarom niet effectief. Daar speelt mee dat dit een relatief zwaar juridisch instrument is voor een beperkt effect. Ook is het noodzakelijk om een Huisvestingsverordening op te stellen.

Woningsplitsing en omzetting via Huisvestingsverordening

Woningsplitsing kan een positieve bijdrage leveren aan het realiseren van betaalbare woningen en beter benutten van de bestaande voorraad. Voor de gemeente Raalte is het advies om woningsplitsing en omzetting niet te regelen via een Huisvestingsverordening (en een bijbehorend vergunningstelsel) maar op basis van ruimtelijke uitgangspunten en dit is dus via het bestemmingsplan te regelen. Hiervoor zouden de kaders verder uitgewerkt moeten worden. In het buitengebied is dit momenteel wel mogelijk.

Voorrang eigen inwoners (Wijziging Huisvestingswet)

Zoals aangegeven moet de wet waarbij eigen inwoners voorrang krijgen op de koopmarkt nog worden geïmplementeerd. Het is voornamelijk onduidelijk of en op welke wijze de wet eruit komt te zien. De gemeente voorziet veel praktische problemen bij de uitvoering van deze wet. Mogelijk dat het wel kansen biedt voor de gemeente om toe te passen bij nieuwbouw. Bij de beoordeling van de effectiviteit is het belangrijk om inzicht te krijgen in het aantal (en type) woningen dat verkocht wordt aan lokaal woningzoekenden. Conclusies over de inzet en effectiviteit van deze wet kunnen pas worden beoordeeld op het moment dat er meer duidelijkheid komt over de inzet en uitvoerbaarheid ervan.

Anterieure overeenkomst

De gemeente Raalte sluit in principe altijd anterieure overeenkomsten als het grond van derden betreft. In de praktijk heeft de gemeente hier goede ervaringen mee. Aandachtspunt is dat een anterieure overeenkomst valt onder privaatrecht. De inzet van een doelgroepenverordening kan een stevigere basis bieden bij handhaven.

Dit past bij de manier van samenwerkingen tussen de gemeente Raalte en de ontwikkelende partijen. Aandachtspunt is wel de handhaving van de afspraken. Het komt voor dat woningen uiteindelijk in een ander prijssegment worden gebouwd dan oorspronkelijk beoogd. Dit heeft ook te maken met de prijsstijgingen van de afgelopen jaren.

Zelfbewoningsplicht, anti-speculatiebeding

De gemeente hanteert nu een zelfbewoningsplicht van twee jaar. Hier is voor gekozen om te voorkomen dat particuliere beleggers woningen opkopen. Starters kunnen de woning wel verkopen als ze doorverhuizen. De ervaring met het huidige systeem is goed. Na twee jaar kan de woning worden doorverkocht. De huidige termijn van twee jaar is relatief kort en zou eventueel verhoogd kunnen worden naar vijf jaar. De gemeente hanteert geen anti-speculatiebeding en geen kettingbeding. Het advies is om ieder geval de zelfbewoningsplicht voor te zetten. Ter overweging kan er over worden nagedacht om de zelfbewoningsplicht te verlengen van 2 naar 5 jaar.

Erfpacht en verkoopregelingen

De gemeente Raalte biedt de Starterslening aan dit lijkt een effectief instrument te zijn. Er lijkt geen voorkeur te zijn voor de inzet van erfpacht in de gemeente. De vraag is wel: hoe houd je woningen betaalbaar voor langere termijn? Salland Wonen heeft in het verleden woningen met KoopGarant verkocht maar is hiermee gestopt. Vanwege de terugkoopplicht staan deze woningen namelijk op de balans van de corporatie en dit gaat ten koste van de investeringscapaciteit.

Om verkoopregelingen in te zetten is de gemeente afhankelijk van andere partijen. Het advies is om open te staan voor de mogelijkheden van verkoopregelingen door ontwikkelende partijen. Daarbij is het van belang om te beoordelen of de regeling eenvoudig te begrijpen is voor de consument en dat deze geen ‘verborgen’ kosten met zich meebrengt. En te beoordelen of het aansluit bij de vraag vanuit de markt. Met name een constructie als Koopstart zou mogelijk interessant kunnen zijn. Daarbij geldt dat de mogelijke inzet van verkoopregelingen een kleine groep starters kan helpen.

Modulair bouwen / kleiner bouwen

Ontwikkelende partijen zien kansen in modulair bouwen om kosten te kunnen besparen. Daarnaast helpt het ook om (in beperkte mate) kleinere woningen te realiseren voor starters. Woningen met een kleiner oppervlakte zorgt eerder voor natuurlijke doorstroom en vanwege het lagere oppervlakte blijven deze betaalbaar voor de doelgroep. Dit past de gemeente Raalte op verschillende plekken al toe, zoals bijvoorbeeld de rug-aan-rug woningen die in Luttenberg worden gerealiseerd en de CPO-locaties in Heino die kleiner bouwen stimuleren.

4.3 Gemeente Dalfsen

Huidige manier van sturen

Een belangrijk verschil met veel andere gemeenten is dat de gemeente Dalfsen een actief grondbeleid voert en daarmee veel woningen op eigen grond realiseert. Naar schatting twee derde van de woningen wordt op gemeentegrond gerealiseerd. Hierdoor is het voor de gemeente eenvoudiger om het gewenste programma te realiseren.

Sturingsprincipe	Huidige inzet instrumenten	Inzet
Richting geven	Woonvisie	Ja
	Prestatieafspraken	Ja
	Implementatie NWBA	Ja, uitwerking Woondeal
Reguleren	Anterieure overeenkomst	Ja
	Zelfbewoningsplicht	Ja, d.m.v. 7 jaar vervreemdingsbeperking
	Voorrang lokaal woningzoekenden	Nee
Verbinden	Marktconsultatie	Ja
Stimuleren	Starterslening	Ja
	Sociale grondprijs huur	Ja
	Sociale grondprijs koop	Ja
	Stimuleren CPO	Ja
	Woningsplitsing	Ja

Sturingsprincipe richting geven

- De huidige woonvisie van de gemeente Dalfsen dateert uit 2019. Voorzien in de lokale woningbehoefte en het bevorderen van een aantrekkelijk woon- en leefklimaat zijn de twee centrale doelstellingen. De gemeente wil in de periode 2020-2024 600 woningen toevoegen (50% sociale sector en 50% vrije sector; 50% appartementen en 50% eengezinswoningen). Er wordt sterk ingezet op voldoende huisvesting voor ouderen en starters.
- Jaarlijks sluit de gemeente Dalfsen prestatieafspraken met Vechthorst, Vechtdal Wonen, TOEK en HOV.
- De gemeente Dalfsen heeft in regionaal verband een woondeal gesloten met de provincie en het rijk. In deze woondeal is afgesproken om 30% sociale huur, 40% middenhuur en betaalbare koop en 30% dure woningen te realiseren.

Sturingsprincipe reguleren

- Bij het ontwikkelen van nieuwbouw worden er anterieure afspraken gemaakt met ontwikkelaars. In deze anterieure overeenkomsten worden vooral afspraken gemaakt over de te realiseren woningen. De ervaring is dat het goed werkt om dat beide partijen komen tot een overeenstemming.
- In Dalfsen is in 2022 bij nieuwbouw de zelfbewoningsplicht vervangen door een juridisch vergelijkbare vervreemdingsbeperking. Deze geldt voor een periode van 7 jaar. In die periode mag de koper zijn woning niet aan een derde verhuren, verpachten of op een andere wijze in gebruik geven. Daarnaast mag een koper van een nieuwbouwwoning pas na 10 jaar weer inschrijven voor nieuwe uitgifterondes van nieuwbouw.

Sturingsprincipe verbinden

- Dalfsen gaat regelmatig met stakeholders in gesprek, onder andere bij het opstellen en uitwerken van het woonbeleid.

Sturingsprincipe stimuleren

- De gemeente Dalfsen stelt al langere tijd de Starterslening beschikbaar. Dit wordt ervaren als een relatief eenvoudige manier om een kleine groep (lokale) starters te ondersteunen bij de aankoop van een woning. Per 1-1-2023 is de maximale koopsom verhoogd naar € 405.000, gelijk aan de NHG-grens.
- De gemeente Dalfsen hanteert al lagere kavelprijzen bij de uitgifte van sociale koopwoningen en sociale huurwoningen. De grondprijzen zijn per 2023 niet geïndexeerd of verhoogd.
- Ontwikkeling van nieuwbouw door middel van CPO wordt gestimuleerd.
- De gemeente Dalfsen kent verschillende mogelijkheden om het splitsen van een woning mogelijk te maken. Bij inwoonsituaties, bij grote woningen van minstens 900 m³ en bij monumentale of karakteristieke woningen. Daarnaast is in specifieke gevallen maatwerk mogelijk.

In te zetten instrumenten

Doelgroepenverordening

Omdat de gemeente Dalfsen relatief veel woningen bouwt op eigen grond kan zij op dit moment goed sturen op het gewenste programma. De inzet van een doelgroepenverordening is in dit geval minder noodzakelijk. Om beter te kunnen sturen op locaties van derden kan de inzet van een doelgroepenverordening helpen. Maar dit kan straks ook in het Omgevingsplan als de Omgevingswet wordt ingevoerd. Een vraagstuk bij de uitwerking van een doelgroepenverordening is wel de wijze waarop de huurprijsstijging wordt vastgelegd. Doe je dit op basis van de inflatie of bijvoorbeeld de loonindex? De wettelijke kaders (Wet maximering huurprijsverhogingen geliberaliseerde overeenkomsten) geven aan dat de huren jaarlijks op basis van de consumentenprijsindexcijfers van het CBS (CPI inflatie) plus 1% mogen stijgen. Indien de loonontwikkeling lager is dan het inflatiepercentage op basis van CPI, mag de huur maximaal verhoogd worden met het lagere loonontwikkelingspercentage + 1%. Dit is in 2023 het geval.

Opkoopbescherming via Huisvestingsverordening

De voorgenomen aanpassing van de Huisvestingswet biedt de gemeente de mogelijkheid om opkoopbescherming in te voeren op basis van een vergunningstelsel. Er zijn op dit moment geen signalen dat er veel woningen worden opgekocht in de gemeente Dalfsen. De inzet van dit instrument lijkt daarom niet effectief. Daar speelt mee dat dit een relatief zwaar juridisch instrument is voor een beperkt effect. Ook is het noodzakelijk om een Huisvestingsverordening op te stellen.

Woningsplitsing en omzetting via Huisvestingsverordening

Voor de gemeente Dalfsen is het advies om woningsplitsing en omzetting niet te regelen via een Huisvestingsverordening (en een bijbehorend vergunningstelsel) maar op de wijze waarop het nu gebeurt. Namelijk op basis van ruimtelijke uitgangspunten.

Voorrang eigen inwoners (Wijziging Huisvestingswet)

Het is vooralsnog onduidelijk of en op welke wijze de wet eruit komt te zien. Bij de beoordeling van de effectiviteit is het belangrijk om inzicht te krijgen in het aantal (en type) woningen dat verkocht wordt aan lokaal woningzoekenden. Daarnaast is het ook belangrijk om de principiële vraag te beantwoorden: wil je het principe van vrije vestiging inperken? Daar speelt mee dat in tijden waarin het minder goed gaat op de koopmarkt het niet wenselijk is om 'barrières' op te werpen.

Zelfbewoningsplicht, anti-speculatiebeding

De ervaring is dat de inzet van de vervreemdingsbeperking goed functioneert en dat dit moet worden doorgezet.

Erfpacht en verkoopregelingen

Er zijn op dit moment geen ervaringen met verkoopregelingen en het is niet duidelijk of er vraag is vanuit de markt en of er aanbieders zijn die deze producten willen aanbieden.

4.4 Gemeente Ommen

Huidige manier van sturen

De gemeente Ommen stuurt op haar woningbouwprogramma op basis van de woonvisie en de uitgangspunten van het collegeprogramma. Sturing op de woningmarkt vindt sterk plaats vanuit de regierol.

Sturingsprincipe	Huidige inzet instrumenten	Inzet
Richting geven	Woonvisie	Ja
	Prestatieafspraken	Ja
	Implementatie NWBA	Ja, uitwerking Woondeal
Reguleren	Anterieure overeenkomst	Ja
	Zelfbewoningsplicht	Ja, 2 jaar
	Voorrang lokaal woningzoekenden	Nee
Verbinden	Marktconsultatie	Ja
Stimuleren	Starterslening	Ja
	Sociale grondprijs huur	Ja
	Sociale grondprijs koop	Nee
	Stimuleren CPO	Nee
	Woningsplitsing	Ja

Sturingsprincipe richting geven

- De Woonvisie Ommen is vastgesteld voor de periode van 2015 tot en met 2025. Deze visie richt zich op het zorgen voor voldoende woningen die passen bij de wensen en financiën van inwoners, het samen met de corporatie zorgen voor passende woningen voor kwetsbare doelgroepen (huishoudens met lage inkomens, starters, en huishoudens met een lager middeninkomen) en het vergroten van het woningaanbod voor ouderen (door zowel nieuwbouw toe te voegen als bestaande woningen levensloopgeschikt te maken).
- Jaarlijks sluit de gemeente Ommen prestatieafspraken met Vechtdal Wonen.
- De gemeente Ommen heeft in regionaal verband een woondeal gesloten met de provincie en het rijk. In deze woondeal is afgesproken om 30% sociale huur, 40% middenhuur en betaalbare koop en 30% dure woningen te realiseren.

Sturingsprincipe reguleren

- Bij het ontwikkelen van nieuwbouw worden er anterieure afspraken gemaakt met ontwikkelaars. In deze anterieure overeenkomsten worden vooral afspraken gemaakt over de te realiseren woningen. De ervaring is dat het goed werkt om dat beide partijen komen tot een overeenstemming. Nadeel is wel de wijze van handhaving. Er zijn voorbeelden van projecten waarbij het uiteindelijke prijsniveau fors hoger lag dan de oorspronkelijke bedragen.
- Momenteel wordt bij nieuwbouw een zelfbewoningsplicht toegepast van 2 jaar.

Sturingsprincipe verbinden

- Ommen gaat regelmatig met stakeholders in gesprek, onder andere bij het opstellen en uitwerken van het woonbeleid.

Sturingsprincipe stimuleren

- De gemeente Ommen stelt al langere tijd de Starterslening beschikbaar. Dit wordt ervaren als een relatief eenvoudige manier om een kleine groep (lokale) starters te ondersteunen bij de aankoop van een woning.
- De gemeente Ommen hanteert al lagere kavel prijzen bij de uitgifte van sociale huurwoningen.

In te zetten instrumenten

Doelgroepenverordening

De gemeente Ommen realiseert relatief veel woningbouw op eigen grondposities. In de komende tien jaar zal naar schatting 75% van het programma op gemeenteground gerealiseerd worden. Dit biedt de gemeente voldoende mogelijkheden om te sturen op het gewenste woningbouwprogramma. De inzet van een doelgroepenverordening lijkt voor de gemeente Ommen dan ook minder noodzakelijk. Daarnaast biedt de invoering van de Omgevingswet de gemeente straks de mogelijkheid om te sturen via het Omgevingsplan.

Opkoopbescherming via Huisvestingsverordening

De voorgenomen aanpassing van de Huisvestingswet biedt de gemeente de mogelijkheid om opkoopbescherming in te voeren op basis van een vergunningstelsel. Er zijn op dit moment geen signalen dat er veel woningen worden opgekocht in de gemeente Ommen. De inzet van dit instrument lijkt daarom niet effectief. Daar speelt mee dat dit een relatief zwaar juridisch instrument is voor een beperkt effect. Ook is het noodzakelijk om een Huisvestingsverordening op te stellen.

Woningsplitsing en omzetting via Huisvestingsverordening

Op dit moment wordt woningsplitsing in principe niet toegestaan in de gemeente Ommen en het strekt tot de aanbeveling om de mogelijkheden te verkennen om dit toe te staan. Hiervoor moeten eerst de kaders voor worden uitgewerkt. Het advies is om woningsplitsing en omzetting niet te regelen via een Huisvestingsverordening (en een bijbehorend vergunningstelsel) maar op basis van ruimtelijke kaders.

Voorrang eigen inwoners (Wijziging Huisvestingswet)

Het is vooralsnog onduidelijk of en op welke wijze de wet eruit komt te zien. Daarnaast zijn er veel praktische problemen die moeten worden opgelost bij de uitvoering van deze wet. Mogelijk dat het wel kansen biedt voor de gemeente om toe te passen bij nieuwbouw.

Zelfbewoningsplicht, anti-speculatiebeding

De ervaring is dat de inzet van de zelfbewoningsplicht op dit moment goed werkt en dat dit moet worden doorgezet. Er wordt geen korting gegeven op kavels voor koopwoningen, daarom is een anti-speculatiebeding niet noodzakelijk.

Erfpacht en verkoopregelingen

Er zijn op dit moment geen ervaringen met verkoopregelingen en het is niet duidelijk of er aanbieders zijn die deze producten willen aanbieden.

4.5 Gemeente Hardenberg

Huidige manier van sturen

De gemeente Hardenberg stuurt sterk op het versnellen van woningbouw en inspelen op de lokale woningbehoefte in de (kleine) kernen. Door het uitgeven kavels en het aankopen van gronden voor woningbouwontwikkeling stuurt de gemeente op het gewenste woningbouwprogramma.

Sturingsprincipe	Huidige inzet instrumenten	Inzet
Richting geven	Woonvisie	Ja
	Prestatieafspraken	Ja
	Implementatie NWBA	Ja, uitwerking Woondeal
Reguleren	Anterieure overeenkomst	Ja
	Zelfbewoningsplicht	Ja, 2 jaar
	Voorrang lokaal woningzoekenden	Nee
Verbinden	Marktconsultatie	Ja
Stimuleren	Starterslening	Ja
	Sociale grondprijs huur	Ja
	Sociale grondprijs koop	Nee
	Stimuleren CPO	Nee
	Woningsplitsing	Ja

Sturingsprincipe richting geven

- De huidige woonvisie van de gemeente Hardenberg dateert uit 2019. In de woonvisie zet de gemeente sterk in op voldoende woonmogelijkheden aan de eigen inwoners, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar jongeren, hulpbehoevenden en mensen met een laag inkomen. Verder is een belangrijk speerpunt om een landelijk groene gemeente te blijven waar het duurzaam en veilig wonen is.
- Jaarlijks sluit de gemeente Hardenberg prestatieafspraken met Vechtdal Wonen en Huurdersorganisatie Vechtdal.
- De gemeente Hardenberg heeft in regionaal verband een woondeal gesloten met de provincie en het rijk. In deze woondeal is afgesproken om 30% sociale huur, 40% middenhuur en betaalbare koop en 30% dure woningen te realiseren.

Sturingsprincipe reguleren

- Bij het ontwikkelen van nieuwbouw worden er anterieure afspraken gemaakt met ontwikkelaars. In deze anterieure overeenkomsten worden vooral afspraken gemaakt over de te realiseren woningen. De ervaring is dat het goed werkt om dat beide partijen komen tot een overeenstemming. Nadeel is wel de wijze van handhaving. Er zijn voorbeelden van projecten waarbij het uiteindelijke prijsniveau fors hoger lag dan de oorspronkelijke bedragen.
- Momenteel wordt bij nieuwbouw een zelfbewoningsplicht toegepast van 2 jaar.

In te zetten instrumenten

Doelgroepenverordening

De inzet van een doelgroepenverordening geeft meer duidelijkheid richting ontwikkelende partijen en daarnaast kan het mogelijkheden om meer te sturen op locaties van derden. Het is wel belangrijk om enige flexibiliteit te behouden bij de inzet van dit instrument. Bijvoorbeeld door af te spreken dat geld wordt gestort in een compensatiefonds als wordt afgeweken van de opgave. Voor de gemeente

Hardenberg geldt dat een groot deel van de opgave van 950 sociale huurwoningen tot en met 2030 is opgenomen in de bestaande locaties. Daarnaast worden er in de basis geen problemen verwacht bij de ontwikkeling van sociale koopwoningen. Op basis hiervan lijkt de ontwikkeling van voldoende sociale huur en betaalbare koop geborgd en de inzet van een doelgroepenverordening niet noodzakelijk. Daarbij geldt dat de gemeente met de inwerkingtreding van de Omgevingswet de mogelijkheid heeft om te sturen op sociale huur, middeldure huur en betaalbare koop via het Omgevingsplan.

Opkoopbescherming via Huisvestingsverordening

Uit data van het Kadaster blijkt dat het aantal woningen dat in de gemeente Hardenberg wordt opgekocht door particuliere investeerders zeer beperkt is. Het is daarom niet nodig om opkoopbescherming in te voeren. Daarnaast zal schaarste lastig te onderbouwen zijn en is het alleen mogelijk om de opkoopbescherming in specifiek gebieden in te voeren. Het is wel belangrijk om de ontwikkeling van het aantal koopwoningen dat wordt opgekocht door investeerders in de gaten te houden.

Woningsplitsing en omzetting via Huisvestingsverordening

Er wordt geen meerwaarde gezien in de inzet van dit instrument ten opzichte van de huidige situatie. Maar er leeft wel de gedachte om na te denken over het versoepelen van de mogelijkheden van splitsing om meer betaalbare woningen te realiseren. Daarnaast constateert de gemeente een toename van het aantal aanvragen voor splitsing om arbeidsmigranten te huisvesten. De gemeente is daar terughoudend in. Splitsing om meergeneratiewoningen te realiseren zou kansrijker zijn.

Voorrang eigen inwoners (Wijziging Huisvestingswet)

Een groot deel van de koopwoningen in de gemeente worden toegewezen aan lokaal woningzoekenden. De inzet van dit instrument lijkt daarom geen meerwaarde te hebben. Het is belangrijker om voldoende (en de juiste) woningen te realiseren, ook in de kleine kernen. Daarnaast is het vooralsnog onduidelijk of en op welke wijze de wet eruit komt te zien. Mogelijk dat het wel kansen biedt voor de gemeente om toe te passen bij nieuwbouw.

Anterieure overeenkomst

De gemeente Hardenberg werkt bij veel woningbouwontwikkelingen met het opstellen van anterieure overeenkomsten en heeft hier goede ervaringen mee.

Zelfbewoningsplicht, anti-speculatiebeding en kettingbeding

Bij afspraken rondom projecten wordt er nu al op aangedrongen op drie jaar zelfbewoningsplicht. Dat zou uitgebreid kunnen worden om recht te trekken met de termijnen die gebruikelijk zijn in den lande bijvoorbeeld vijf jaar. En het toevoegen van een anti-speculatiebeding.

Erfpacht en verkoopregelingen

Voor de inzet van verkoopregelen op basis van een erfpachtconstructie ben je als gemeente sterk afhankelijk van een externe partij. Er zijn op dit moment geen ervaringen met verkoopregelingen en het is onbekend in welke mate woonconsumenten in Hardenberg geïnteresseerd zijn in de aankoop van een woning via een dergelijke constructie.

5 Advies voor de inzet van instrumenten

Op basis van de beschrijving van de mogelijke instrumenten, voor- en nadelen en de doelstelling die de gemeenten voor ogen hebben komen we tot het volgende advies over de inzet van instrumenten ten aanzien van betaalbare koopwoningen. Hierbij categoriseren we het advies aan de hand van vier doelstellingen met betrekking tot betaalbare koop- en huurwoningen:

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

Borg dat koopwoningen gebouwd worden

De belangrijkste opgave is dat er in de komende tijd voldoende wordt gebouwd en dat er voldoende locaties beschikbaar zijn om nieuwbouw te kunnen realiseren. Realisatie van betaalbare nieuwbouw-koopwoningen speelt in op de directe vraag van starters en middeninkomens. Daarnaast kan duurdere nieuwbouw de doorstroming op gang brengen waardoor goedkopere koopwoningen in de bestaande voorraad beschikbaar komen.

Op 23 december 2022 hebben de gemeenten de Woondeal West-Overijssel 'Wonen met kwaliteit' ondertekend. Voor alle nieuwe woningbouwplannen (plannen waarvan de ruimtelijke procedure op het moment van het sluiten van deze Woondeal nog moet starten) streven de gemeenten naar een verdeling van 30% sociale huur, 40% middenhuur en betaalbare koop en 30% dure woningen. Dit is een belangrijk sturingsinstrument om betaalbare koopwoningen te realiseren. Het geeft ontwikkelende partijen duidelijke kaders mee voor het verwachte ontwikkelprogramma. Vervolgens kunnen de gemeenten in bestemmingsplannen (en straks het omgevingsplan) en anterieure overeenkomsten juridisch vastleggen welke differentiatie qua woningbouw gewenst is, daar waar het gaat om goedkope en betaalbare koopwoning.

Om eenduidige afspraken te kunnen maken met ontwikkelende partijen kan het voor gemeenten waar veel woningbouw op gronden van derden wordt ontwikkeld helpen om een doelgroepenverordening op te stellen. In deze doelgroepenverordening kunnen regels worden gesteld t.a.v.:

- de minimale instandhoudingstermijn
- maximale aanvangshuren
- de indexering van huurprijzen
- minimale prijsoppervlakten en prijsdifferentiatie

Deze doelgroepenverordening schept ontwikkelende partijen duidelijkheid en eenduidigheid, ook als het geen gemeentelijke grond betreft. Onder de Omgevingswet hoeft er overigens geen aparte doelgroepenverordening meer te worden vastgesteld, maar kunnen regels over de te realiseren categorieën woningen worden opgenomen in het omgevingsplan. Het duurt echter enige jaren voordat het omgevingsplan volledig is ingeregeld. Daarnaast is, zoals bekend, de Omgevingswet meerdere keren uitgesteld. Een doelgroepenverordening, die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet is vastgesteld, blijft van kracht als de Omgevingswet in werking treedt. Belangrijk is dus dat de doelgroepenverordening wordt vastgesteld voordat de Omgevingswet in werking treedt (huidige voornemen 1 januari 2024).

Voor gemeenten die veel ontwikkelen op gemeentegrond lijkt de inzet van een doelgroepenverordening minder effectief. Dit omdat de gemeente meer sturingsmogelijkheden heeft op het gewenste programma.

Borg dat ze goedkoop en/of betaalbaar zijn

Het bouwen van goedkope en betaalbare woningen staat door stijgende bouw- en grondstofkosten steeds verder onder druk. Om de financiële haalbaarheid van de bouw van goedkope en betaalbare woningen te vergroten zijn meerdere instrumenten mogelijk. Zo kan de gemeente (waar mogelijk) een lagere grondprijs hanteren zoals de gemeenten momenteel al doen. Daarnaast kunnen via bijzondere koop-/erfpachtconstructies woningen worden gebouwd die voor een lagere prijs dan de marktwaarde worden aangeboden. Ook een Starterslening leidt er toe dat woningen eerder bereikbaar worden voor een potentiële koper.

Om tot een goedkope/betaalbare (en toch marktconforme) woning te komen zijn kleine woonvormen (met weinig tot geen uitbreidingsmogelijkheden) een steeds vaker toegepast middel (zoals woningen met maximaal 2 slaapkamers, rug-aan-rugwoningen, boven- en benedenwoningen). Hetzelfde geldt voor modulair bouwen. Slimmer en efficiënter bouwen kan zorgen voor een kostenbesparing en versnelling van de bouwproductie. Ook vanuit de markt lijkt hier vraag naar.

Borg dat ze bij de juiste doelgroep terecht komen

Als het lukt om goedkope/betaalbare woningen te bouwen, is het doorgaans wenselijk dat deze woningen ook terecht komen bij de mensen die deze woningen het hardst nodig hebben; starters en midden-inkomens. Bij de bouw van goedkope/betaalbare koop kan het wenselijk zijn om nadere maatregelen te nemen om te zorgen dat deze koopwoningen niet direct na aankoop door de koper worden doorverhuurd. De gemeenten hanteren al een zelfbewoningsplicht bij nieuwbouw en het strekt daarom tot de aanbeveling om deze te continueren. Controle is overigens niet eenvoudig, maar kan worden georganiseerd door actieve controle (bijvoorbeeld o.b.v. gemeentelijke basisregistratie en de inzet van handhavers) of als bijvoorbeeld melding van derden wordt gedaan. In de praktijk betekent dit dat jaarlijks een lijst van nieuwbouwwoningen moet worden gecontroleerd in de gemeentelijke basisregistratie en dat bij twijfel of aanwijzingen nader onderzoek moet worden uitgevoerd.

Een min of meer vergelijkbaar instrument is sinds 1 januari 2022 ook mogelijk voor bestaande goedkope/betaalbare koopwoningen. Deze Opkoopbescherming is echter een dusdanig zwaar juridisch instrument dat we dit voor de gemeenten op dit moment niet adviseren. Daar speelt mee dat er geen signalen dat er veel woningen worden opgekocht voor investeerders. Wel is het van belang om dit te blijven monitoren.

Het (nog in te voeren) wetsvoorstel om voorrang te verlenen aan eigen inwoners biedt mogelijkheden om de positie van lokale starters en middeninkomens te vergroten. Op dit moment is echter onvoldoende bekend in welke mate er sprake is van verdringing. En daarnaast zijn er veel praktische bezwaren bij de invoering van de wet bij bestaande koopwoningen. Als deze wet wordt ingevoerd zal nader moeten worden bekeken of invoering wenselijk is.

Realisatie van woningbouw door middel van CPO lijkt met name in de kleine kernen een positieve bijdrage te leveren voor het realiseren van woningen voor lokaal woningzoekenden. De ervaring is dat met CPO ingespeeld wordt op de directe (lokale) vraag en dat er specifieke groepen mee kunnen worden bediend. Denk aan starters of senioren.

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

In een overspannen woningmarkt stijgen de prijzen van koopwoningen (en dus ook goedkope/betaalbare koopwoningen) snel. Hierdoor kan het gebeuren dat woningen die als goedkope/betaalbare

koopwoningen in de markt zijn gezet na de eerste verkoop al uit het goedkope/betaalbare segment gestegen zijn. Enkele maatregelen die ook al eerder genoemd zijn, kunnen op dit vlak voor enige sturing/-prijsdemping zorgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor kleine bouwvormen met geen of beperkte uitbreidingsmogelijkheden. Hiermee kan enigszins (maar nooit helemaal) worden voorkomen dat woningen worden uitgebouwd en een aanzienlijke waardevermeerdering ontstaat. Ook koop-/erfpachtconstructies kunnen ervoor zorgen dat woningverkopers niet de totale woningwaarde aan de volgende koper kunnen doorberekenen (waardoor woningen betaalbaarder blijven).

Conclusie: meest kansrijke instrumenten

Al met al adviseert Companen dat de doelstellingen van de vijf gemeenten het beste worden geborgd door een combinatie van verschillende instrumenten, te weten:

- Overweeg het opstellen van een doelgroepenverordening wanneer je als gemeente beperkte grondposities hebt en (meer) wil sturen op gronden van derden.
- Anterieure overeenkomsten sluiten met ontwikkelaars over de bouw van betaalbare koop.
- Bij nieuwbouwprojecten voortzetten van de zelfbewoningsplicht en anti-speculatiebeding.
- Actief op zoek gaan naar mogelijkheden om binnen bestaande ontwikkellocaties nieuwe passende, kleinere bouwvormen (met beperkte uitbreidingsmogelijkheden) te realiseren.
- Op dit moment geen Opkoopbescherming invoeren; wel in de komende jaren blijven monitoren.
- Invoeren of doorzetten van de Starterslening. Dit instrument wordt relatief snel en eenvoudig ingezet en de gemeente is niet afhankelijk van andere partijen.
- Ontwikkende partijen uit te dagen om koopconstructies te gebruiken. Met name constructies als KoopStart, Slimmer Kopen en Kopen naar Wens kunnen mogelijk interessant zijn voor ontwikkelaars. Zeker voor (lokale) ontwikkelaars met een duurzame relatie met de regio. De implementatie is relatief eenvoudig, het helpt de koper bij de aanschaf van de woning en er is geen terugkoopplicht. De ontwikkelaar heeft te maken met een 'uitgesteld' rendement en kan profiteren van stijgende woningprijzen. Daarnaast vallen deze regelingen financieel gunstiger uit voor kopers dan andere regelingen (zoals bijvoorbeeld DuoKoop).

Aandachtspunt in algemene zin: gevolgen van (te) veel instrumentarium

Het is belangrijk om het toepassen van instrumenten zorgvuldig af te wegen; bij welke projecten ligt instrumentarium wel (of juist niet) voor de hand? Daarnaast kan een (te) grote inzet van instrumentarium ook contraproductief worden.

Beperkende regels die gemeenten willen hanteren rondom de grootte of het prijsniveau van woningen kunnen een negatief effect hebben op de businesscase van de marktpartij. Door steeds ingrijpender regulering, stapeling van ambities, hoge grondprijzen en dito bouwkosten bestaat het risico dat ontwikkelaars uit het goedkope 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.

Bijlage I: Schematisch overzicht instrumenten

In onderstaand schema zijn alle mogelijke instrumenten om sturing te geven aan de bouw en/of behoud van betaalbare woningen weergegeven. De effecten per instrument (zorgt het voor de bouw en/of behoud van betaalbare koopwoningen, effect op ambtelijke inzet) is gebaseerd op de (landelijk geldende) wettelijke mogelijkheden en landelijke ervaringen ten aanzien van de benodigde capaciteit van de ambtelijke organisatie.

Instrument	Type instrument	Externe partij nodig?	Zorgt instrument voor de bouw van goedkope woningen?	Zorgt instrument voor langdurige beschikbaarheid goedkope woningen?	Benodigde capaciteitsvraag gemeentelijke organisatie	
					Implementatie instrument	Uitvoering instrument
Woonvisie	Beleid		✓		Wettelijke taak	Matig
Bestemmingsplan: percentage betaalbare woningbouw / omgevingsplan	Juridisch		✓		Wettelijke taak	Matig
Prestatieafspraken		Corporaties, huurdersvereniging	✓	✓	Zwaar	Matig
Doelgroepenverordening	Juridisch		✓	✓	Matig	Zwaar
Opkoopbescherming	Juridisch			✓	Zwaar	Zwaar
Woningsplitsing- en omzetting	Juridisch		✓	✓	Zwaar	Zwaar
Wijziging huisvestingswet: voorrang eigen inwoners	Juridisch				Zwaar	Zwaar
Anterieure overeenkomst	Juridisch	Ontwikkelaars	✓		Zwaar	Licht
Zelfbewoningsplicht, anti-speculatiebeding en kettingbeding	Juridisch	Ontwikkelaars (indien geen gemeenteground)		✓	Matig	Zwaar
Starterslening	Financieel		✓		Matig	Matig
Erfpacht	Juridisch		✓	✓	Zwaar	Zwaar
KoopGarant	Financieel	Woningcorporaties, Ontwikkelaars	✓	✓	Matig	Licht
KoopStart	Financieel	Woningcorporaties, Ontwikkelaars	✓		Matig	Licht
Slimmer Kopen	Financieel	Woningcorporaties, Ontwikkelaars	✓		Matig	Licht
Kopen naar wens	Financieel	Woningcorporaties, Ontwikkelaars	✓		Matig	Licht
Koop Goedkoop	Financieel	Woningcorporaties, Ontwikkelaars	✓		Matig	Licht
Betaalbare koop Zaanstad	Financieel			✓	Zwaar	Zwaar
Duokoop	Financieel	Woningcorporaties, Ontwikkelaars	✓		Matig	Licht
Koopsmarker	Financieel		✓		Matig	Licht
Modulair bouwen	Overig	Ontwikkelaars	✓		Matig	Licht
Kleinere bouwvormen	Overig	Woningcorporaties, Ontwikkelaars	✓	✓	Matig	Licht

Bijlage II: Overzicht terug- en verkoopregelingen

	Aanbieders	Terugkoopregeling	Verrekening	Type woning	Onderscheidendheid
Koopgarant	Corp./Ontw./Gem.	Ja, plicht	Fair-Value	Nieuwbouw + bestaand	Terugkoop (lange termijn inzetbaar)
Slimmer Kopen	Corp./Ontw.	Ja, recht	Fair-Value	Nieuwbouw + bestaand	Ook inzetbaar voor bestaande huurwoningen
Kopen naar wens	Corp./Ontw.	Nee	Indexering vastgoedwaarde	Nieuwbouw + bestaand	Hoge korting mogelijk, geen balansverplichting
KOOPstart	Ontw./Corp.	Nee	Fair-Value	Nieuwbouw	Specifiek voor nieuwbouw
Koop Goedkoop	Corp./Gem.	Ja, recht	Canon, grondafkoop (ingroei)	Nieuwbouw + bestaand	Ingroeieregeling, uitgestelde inkomsten (geen waarde-deling)
Betaalbare koop Zaanstad	Gem.	Nee	Canon	Nieuwbouw + bestaand	Flexibel erfpachtdeel (inkomensafhankelijk)
Duokoop	Ontw./Gem.	Keuze van koper	Canon	Nieuwbouw + bestaand	Grondaankoop later mogelijk, commercieel
Koopsmarter	Gemeente kan initiëren	Mogelijk	Canon	Nieuwbouw + bestaand	Financiering via BNG, flexibel in te passen door gemeenten

Koopgarant

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

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

KOOPstart/Slimmer Kopen/Kopen naar Wens

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

Koop Goedkoop/Betaalbare koop Zaanstad/Duokoop/Koopsmarter

Constructies als Koop Goedkoop, Betaalbare koop Zaanstad, Duokoop en Koopsmarter zijn zogenaamde erfpachtconstructies met canonverplichtingen waarbij het beheer door derden wordt gefaciliteerd. De opstal wordt gekocht en de koper betaald erfpacht voor de grond.