Notitie: Enkele vragen m.b.t. de ontwerp doelgroepenverordening van de gemeente Haarlem

Voor: Gemeente Haarlem, Philomeen Hillege
Van: Bregman Advisering in opdracht van het Expertteam Woningbouw van RVO, Arjan Bregman
Datum: 15 augustus 2019

1. Inleiding, vraagstelling en opzet van deze notitie

1.1. Inleiding

De gemeenteraad van Haarlem heeft in december 2018 de nota "Kaders en instrumenten sociale huur en middensegment" vastgesteld. Aan het begin van deze nota wordt gesteld dat Haarlem een geliefde en aantrekkelijke stad is om in te wonen: "De vraag naar woonruimte is groot en zorgt voor stijgende prijzen in de vrije sector en stijgende wachttijden voor het vinden van een sociale huurwoning. Haarlem wil een complete stad zijn, een stad die een thuis biedt aan een breed scala aan inwoners, aan mensen met een laag, midden- en hoog inkomen, van verschillende opleidingsniveaus, leeftijd, cultuur en huishoudensgrootte. In de Woonvisie Haarlem 2017-2020 Doorbouwen aan een (t)huis is daarom opgenomen dat het nodig is om de komende jaren veel te bouwen, en dat het gewenst is dat de voorraad sociale huurwoningen weer gaat groeien, met name aan de westkant van de stad. In de woonvisie is tevens aangekondigd dat onderzocht wordt hoe de gemeente kan bijdragen aan de realisatie van meer sociale huurwoningen. Genoemd is het beschikbaar stellen van grond of vastgoed, de inzet van ruimtelijk instrumentarium of ontwikkelende partijen in contact te brengen met de Haarlemse corporaties".

In de nota is de definitie en programmatische uitwerking voor verschillende woningbouwcategorieën voor de nieuwbouw opgenomen (40% sociale huur, 40% middensegment en 20% overig) en zijn de spelregels opgenomen die de gemeente voor deze categorieën hanteert bij de ontwikkeling van nieuwe projecten.
De nota heeft daarnaast de instrumenten benoemd die ingezet worden om de gewenste doelstellingen te behalen. Het instrumentarium wordt indien nodig verder uitgewerkt en ingezet. Dat geldt bijvoorbeeld voor de inzet van een anti-speculatiebeding en verplichting tot zelfbewoning, voor de inzet van middelen uit de reserve ongedeelde stad. Op deze punten zal het beleid nog nader worden uitgewerkt en geïnstrumenteerd.

Een onderdeel van de uitwerking van het in de nota neergelegde beleid betreft de vaststelling van de verordening doelgroepen woningbouw zodat in bestemmings- (en omgevings)plannen en omgevingsvergunningen met uitgebreide Wabo-procedure de categorieën sociale huur, middenhuur en sociale koop opgenomen kunnen worden. Hiermee wordt van de beoogde huur- en koopwoningen de prijsklasse, de exploitatieduur, en de beoogde doelgroep vastgelegd. De concept-verordening doelgroepen woningbouw 2019 Haarlem ligt op dit moment ter inzage.

1.2. Vraagstelling

Binnen de gemeente Haarlem leven met betrekking tot de ter inzage liggende concept-verordening nog enkele vragen/punten die de gemeente graag wil checken en waar de gemeente zelf niet veel verder mee komt met het zoeken naar regelgeving en/of voorbeelden. Dit betreft de volgende punten:

1. De gemeente Haarlem is voornemens om in de doelgroepenverordening voor sociale huur een instandhoudingstermijn van 25 jaar op te nemen en voor middenhuur 15 jaar. De gemeente gaat er vanuit dat dit past binnen de mogelijkheden van de Wro/Bro. Klopt dat?

2. Zijn er voorbeelden van een doelgroepenverordening voor sociale koop waarbij de instandhoudingstermijn 10 jaar is, en hoe dit is georganiseerd?

3. De gemeente Haarlem komt doelgroepverordeningen van andere gemeenten tegen waarbij er voor sociale koopwoningen ook voorrang aan diverse groepen worden gegeven, bijvoorbeeld aan woningzoekenden die een huurwoning achterlaten. Is dit in strijd met de Huisvestingswet (geen regels mogelijk voor koopwoningen)? Zijn er gevallen bekend waarbij dit is aangevochten? Is er andere jurisprudentie in relatie tot deze verordening?

4. Is het (in theorie) mogelijk om de doelgroepenverordening in te zetten voor bestaande bouw (bij een bestemmingsplanwijziging)?

5. In de VNG brochure Gemeentelijk instrumentarium middenhuur is opgenomen dat in de verordening middenhuur in ieder geval is opgenomen de aanvangshuur (en de indexering), en instandhoudingstermijn. De gemeente Haarlem gaat er dus vanuit dat de huurstijging (via de indexering) dus ook in de verordening kan worden vastgelegd (terwijl de gemeente Amsterdam aangeeft dat dit niet zou kunnen).

6. Is er een verschil in handhavingsmogelijkheden tussen omgevingsvergunning die is afgegeven met een uitgebreide Wabo-procedure en een bestemmingsplan (als het om de handhaafbaarheid gaat van de regels die in de doelgroepenverordening zijn opgenomen)?

1.3. Opzet van deze notitie
De opzet van deze notitie is zo dat hierna in de paragrafen 2 tot en met 7 elke vraag in een afzonderlijke paragraaf zal worden beantwoord.

2. De gekozen instandhoudingstermijn en het wettelijk kader

2.1. Vraagstelling
De in deze paragraaf aan de orde zijnde vraagstelling luidt als volgt: De gemeente Haarlem is voornemens om in de doelgroepenverordening voor sociale huur een instandhoudingstermijn van 25 jaar op te nemen en voor middenhuur 15 jaar. De gemeente gaat er vanuit dat dit past binnen de mogelijkheden van de Wro/Bro. Klopt dat?

2.2. Reactie op de vraagstelling
Artikel 1.1.1., lid 1, aanhef en onder d en j Besluit ruimtelijke ordening (Bro), luidt als volgt:
“In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
d. sociale huurwoning: huurwoning met een aanvangshuurprijs onder de grens als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag, waarbij de instandhouding voor de in een gemeentelijke verordening omschreven doelgroep voor ten minste tien jaar na ingebruikname is verzekerd;

j. geliberaliseerde woning voor middenhuur: huurwoning met een aanvangshuurprijs van ten minste het bedrag, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag, en ten hoogste een in een gemeentelijke verordening bepaalde, jaarlijks te indexeren aanvangshuurprijs, waarbij de instandhouding in die verordening voor ten minste tien jaar na ingebruikname is verzekerd."

Bij de definities van zowel de sociale huurwoning als van de geliberaliseerde woning voor middenhuur worden in de definitie in relatie tot om de instandhouding uitsluitend minimumtermijnen en geen maximumtermijnen genoemd. Gelet hierop mag worden aangenomen dat de termijnen die de gemeente Haarlem in de ontwerp verordening heeft opgenomen, in overeenstemming zijn met de geldende wettelijke bepalingen.

Wat betreft de geliberaliseerde woningen voor middelhuur is in dit verband wel van belang dat in de toelichting bij de wijziging van het Bro waarbij de categorie "geliberaliseerde woning voor middenhuur" in het Bro is geïntroduceerd, het volgende wordt opgemerkt: "De verplichting om middeldure huurwoningen gedurende minimaal tien jaar als zodanig beschikbaar te houden, dient beperkt te worden tot de voorraad die noodzakelijk is vanuit het goed functioneren van de woningmarkt. Zo wordt voorkomen dat er onnodig beperkingen worden opgelegd aan het gebruik van alle geliberaliseerde huurwoningen. Na het verstrijken van de termijn is het niet noodzakelijk het bestemmingsplan te wijzigen om verkoop van de woningen mogelijk te maken. Wel is het wenselijk bij de eerstvolgende planherziening de nieuwe situatie vast te leggen in het bestemmingsplan."[1]

Ondergetekende leidt uit deze passage af dat een besluit tot het aanwijzen van een aantal woningen als "geliberaliseerde woning voor middenhuur" niet kan worden gemotiveerd vanuit louter politieke overwegingen, maar dat een dergelijk besluit dient te zijn gebaseerd op een voldoende onderbouwde (kwantitatieve en kwalitatieve) analyse van de woningmarkt, waaruit blijkt dat het aanwijzen van geen dan wel substantieel minder middenhuur woningen een goed functionerende woningmarkt belemmeren. In relatie tot de instandhoudingstermijn betekent dit naar het oordeel van ondergetekende dat in de loop van deze termijn een belanghebbende marktpartij op basis van later onderzoek beargumenteert dat sprake is van zodanig gewijzigde omstandigheden dat minder behoefte is aan dergelijke woningen en daarom wijziging van het bestemmingsplan geïndiceerd is. Deze partij kan dan verzoeken om wijziging van het bestemmingsplan en ingeval van weigering daartegen in beroep gaan bij de administratieve rechter, die, mede gelet op genoemde passage, alsdan zal onderzoeken hoe het wel of niet ongewijzigd laten van het bestemmingsplan zich verhoudt tot het op dat moment functioneren van de woningmarkt.

Samengevat weergegeven is er geen wettelijke belemmering voor de in de ontwerp doelgroepenverordening gekozen termijnen, maar vrijwaart een (lange) termijn niet van het risico van discussie en eventuele gedwongen aanpassing in de loop van de instandhoudingstermijn.

[1] *Stb*. 2017, 172, p. 4.

3. Een instandhoudingstermijn voor koopwoningen van 10 jaar

3.1. Vraagstelling
De in deze paragraaf aan de orde zijnde vraagstelling luidt als volgt: Zijn er voorbeelden van een doelgroepenverordening voor sociale koop waarbij de instandhoudingstermijn 10 jaar is, en hoe dit is georganiseerd?

3.2. Reactie op de vraagstelling
Het antwoord op deze vraag kan in beginsel kort zijn: ondergetekende kent zulke voorbeelden niet.

Los van praktijkvoorbeelden heeft ondergetekende nog wel een opmerking over de instandhoudingstermijn zoals die in de ontwerp doelgroepenverordening van de gemeente Haarlem is gekozen. In artikel 4, lid 2 van de ontwerp verordening is namelijk het volgende bepaald: "Sociale koopwoningen blijven gedurende ten minste 5 jaar en ten hoogste 10 jaar na de eerste ingebruikname voor de doelgroep beschikbaar", terwijl in het besluit van het college van de gemeente Haarlem inzake de ter inzage legging van de ontwerp verordening onder meer is vermeld: "De verordening zorgt ervoor dat voor sociale koopwoningen (<€ 200.000) een instandhoudingstermijn van 5 jaar krijgen en de doelgroep kan worden benoemd. (…) De Bro biedt de mogelijkheid het deel ''sociale koop'' (< € 200.000,-) ook in de verordening op te nemen en daarbij instandhoudingstermijn en doelgroep te benoemen. De categorie ''sociale koop'' is in de concept-verordening opgenomen met een instandhoudingstermijn van 5 jaar. Met deze looptijd kan ervoor worden gezorgd dat de eerste bewoners de woning kopen met het doel om er zelf te gaan wonen. Langdurig behoud in deze categorie strookt niet met het uitgangspunt dat bij eigen woningbezit een vorm van vermogensopbouw/risico hoort".

Een vergelijking van beide passages roept de vraag op of de tekst van de verordening wel strookt met de door het college gemaakte nadrukkelijke - en naar het oordeel genoegzaam gemotiveerde – keuze om geen langere instandhoudingstermijn dan 5 jaar mogelijk te maken. Uitgaande van de toelichting in het collegebesluit adviseert ondergetekende om artikel 4, lid 2 van de verordening als volgt te herformuleren: "Sociale koopwoningen blijven gedurende ten minste 1 jaar en ten hoogste 5 jaar na de eerste ingebruikname voor de doelgroep beschikbaar."

Voor de goede orde voegt ondergetekende daaraan toe dat zowel de door ondergetekende voorgestelde alternatieve tekst als de tekst van artikel 4, lid 2 van de ter inzage legende ontwerp verordening in overeenkomst zijn met het bepaalde in artikel 1.1.1., lid 1, aanhef en onder e Bro, dat als volgt luidt: "In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder: sociale koopwoning: koopwoning met een koopprijs vrij op naam van ten hoogste € 200.000, waarbij de instandhouding voor de in een gemeentelijke verordening omschreven doelgroep voor een in de verordening vastgesteld tijdvak van ten minste een jaar en ten hoogste tien jaar na ingebruikname is verzekerd."

4. Een voorrangsregeling voor sociale koopwoningen

4.1. Vraagstelling
De in deze paragraaf aan de orde zijnde vraagstelling luidt als volgt: De gemeente Haarlem komt doelgroepenverordeningen van andere gemeenten tegen waarbij er voor sociale koopwoningen ook voorrang aan diverse groepen worden gegeven, bijvoorbeeld aan woningzoekenden die een huurwoning achterlaten. Is dit in strijd met de Huisvestingswet

(geen regels mogelijk voor koopwoningen)? Zijn er gevallen bekend waarbij dit is aangevochten? Is er andere jurisprudentie in relatie tot deze verordening?

4.2. Reactie op de vraagstelling

Bij de parlementaire behandeling van de Huisvestingswet is bij de derde nota van wijziging een verbod op gemeentelijke regels inzake woonruimteverdeling bij uitgifte van kavels voor koopwoningen in de Huisvestigingswet ingevoegd. In de toelichting bij deze nota van wijziging wordt deze wijziging als volgt toegelicht: "Met deze nota van wijziging wordt voorgesteld het niet langer mogelijk ter maken dat koopwoningen en bouwkavels onder de woonruimteverdeling gebracht worden. De overwegingen voor deze wijzigingen zijn deels principieel van aard en deels ingegeven door de ontwikkelingen op de koopwoningmarkt van de laatste jaren.

In de praktijk van gemeenten spelen meerdere motieven een rol om koopwoningen of de uitgifte van kavels onder de woonruimteverdeling te brengen. In bepaalde gemeenten bestaat de vrees dat een deel van de te koop komende woningen wordt gekocht door huishoudens die niet van plan zijn zich duurzaam te vestigen in de betreffende gemeente, maar de woning zullen gebruiken als een tweede woning of recreatiewoning. Om dit te voorkomen bestaan echter andere wettelijke instrumenten. Zo is het mogelijk om het gebied waar de woning staat in de bestemmingsplannen een woonfunctie te geven. Hierdoor is het gebruik als recreatiewoning niet toegestaan. Ook kan op basis van de Huisvestingswet een onttrekkingsvergunning worden ingesteld om een woning te mogen gebruiken als recreatiewoning. In andere gemeenten worden koopwoningen onder de woonruimteverdeling gebracht omdat de gemeente aan potentiële kopers uit de eigen gemeente voorrang wil geven bij de aankoop van deze woningen. Tenslotte zijn er gemeenten die vooral nieuwbouw koopwoningen en kavels willen reguleren via de woonruimteverdeling van de Huisvestingswet om ouderen of starters uit de eigen gemeente als eerste de kans te geven hiervoor in aanmerking te komen. Mede in het licht van de ontwikkelingen op de markt voor koopwoningen streeft het kabinet naar zo weinig mogelijk beperkingen van deze markt. De ontwikkeling op de koopwoningmarkt van de laatste jaren heeft aangetoond dat eigenaren die hun woning willen verkopen vaak lang moeten wachten en hun verkoopprijs moeten verlagen om de verkoop tot stand te kunnen brengen. Een deel van de woningvoorraad staat «onder water»: de actuele waarde is lager dan de hypotheek die bij de koop is afgesloten. Sinds 2013 zijn tekenen van herstel te zien. Om het beginnende herstel van de woningmarkt ruimte te geven zijn belemmeringen bij de verkoop van koopwoningen ongewenst. Ook de bouwsector kampt met een groot aantal problemen door de afname van het aantal nieuwbouwprojecten. Belemmeringen bij de verkoop van nieuwbouwwoningen of kavels zijn in deze situatie eveneens ongewenst.

Om deze redenen worden de regels voor woonruimteverdeling in het wetsvoorstel beperkt tot huurwoningen, hetgeen ook de administratieve en bestuurlijke lasten verlaagt. Wel blijven gemeenten de mogelijkheid behouden om voor koopwoningen een vergunningplicht in te stellen voor splitsing, onttrekking, samenvoeging en omzetting. Hierdoor kan onder meer de onttrekking met het oog op recreatie nog steeds worden gereguleerd."[2]

Uit deze passage blijkt naar het oordeel van ondergetekende duidelijk dat het de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever – tot uitdrukking gebracht bij de behandeling van het wetsvoorstel van de Huisvestingswet – is dat gemeenten niet de juridische mogelijkheid krijgen om voorrang te verlenen aan bepaalde groepen bij het nieuwbouw koopwoningen. Dat dit door de wetgever is uitgesproken in het kader van de parlementaire behandeling van een

[2] Kamerstukken *II*, 2013/14, 31271, nr. 13, p. 4/5.

andere wet dan de Wro/Bro/Wabo waarop de doelgroepenverordening is gebaseerd, doet hieraan uiteraard niet af, nog daargelaten dat de Huisvestingswet en de daarop gebaseerde gemeentelijke regels het exclusieve wettelijke kader voor de woningtoewijzing vormen.

5. Een regeling voor bestaande bouw

5.1. Vraagstelling
De in deze paragraaf aan de orde zijnde vraagstelling luidt als volgt: Is het (in theorie) mogelijk om de doelgroepenverordening in te zetten voor bestaande bouw (bij een bestemmingsplanwijziging)?

5.2. Reactie op de vraagstelling
In de toelichting bij het besluit tot wijziging van het Bro in verband met het aanwijzen van geliberaliseerde woningen voor middenhuur wordt onder het kopje "aanleiding en doel" onder meer het volgende gesteld: "Hoewel het aanbod van middenhuurwoningen de afgelopen jaren is toegenomen, blijft nieuw aanbod in dit segment urgent." Verderop staat onder het kopje wijzigingen de volgende tekst: "Met deze wijziging worden de mogelijkheden voor gemeenten om eisen te stellen in bestemmingsplannen verruimd. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om in bestemmingsplannen naast de categorieën sociale huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap ook geliberaliseerde woningen voor middenhuur als een aparte categorie aan te wijzen. De eisen ten aanzien van woningbouwcategorieën hebben betrekking op percentages gerelateerd aan het plan- of projectgebied. In het gebied waarop het bestemmingsplan betrekking heeft, moet dan (ten minste) een bepaald percentage van de *nieuwbouwwoningen* (cursivering AGB) een geliberaliseerde woning voor middenhuur zijn. Op deze wijze kunnen gemeenten (publiekrechtelijk) sturen op middenhuurwoningen met een huur boven de liberalisatiegrens."[3]

Uit met name de als tweede geciteerde passage kan worden afgeleid dat de wetgever bij de introductie van gemeentelijke sturingsmogelijkheden nadrukkelijk het oog heeft gehad op nieuwbouwprojecten. De gemeente Amsterdam geeft in de toelichting bij de doelgroepenverordening aan dat deze alleen betrekking heeft op nieuwbouw.

Ondergetekende overweegt dat, hoewel uit de toelichting bij de wettelijke regeling kan worden afgeleid dat de wetgever voor de toepassing van de regeling het oog heeft gehad op nieuwbouwwoningen, dit niet uitsluit dat (in theorie) ook bestaande woningen als middenhuurwoningen kunnen worden aangewezen. Deze opvatting baseert ondergetekende op het basisprincipe dat de sturingsmogelijkheden die een bestemmingsplan in het algemeen biedt, in beginsel kunnen worden gebruikt voor het reguleren van zowel nieuwbouw als bestaande bouw. Dat de wetgever in een toelichting aangeeft met een regeling ruimte te willen bieden aan regulering van een bepaalde situatie, betekent verder niet dat daarmee de regulering van andere situaties is uitgesloten. Hier is naar de oordeel van ondergetekende dan ook sprake van een wezenlijk andere situatie dan in de vorige paragraaf, waar de wetgever het stellen van toewijzingseisen expliciet beperkt tot huurwoningen.

Ook in de praktijk acht ondergetekende de aanwijzing van bestaande woningen tot middenhuurwoning denkbaar. In dit verband verwijst ondergetekende naar een passage uit het rapport "Gemeentelijk instrumentarium middenhuur", dat in samenwerking tussen de VNG en het Ministerie van BZK tot stand is gekomen. Deze passage luidt als volgt: "Bij het maken

[3] Stb. 2017, 172, p. 3 (geldt voor beide citaten).

van de afspraken over de bestaande corporatievoorraad en bij verkoop van sociaal bezit moet de beschikbaarheid van sociale huurwoningen nu, maar ook in de toekomst, worden meegenomen. Het kan wenselijk of noodzakelijk zijn om, ter compensatie van verkochte of geliberaliseerde sociale huurwoningen, (eerst) nieuwe sociale huurwoningen aan de voorraad toe te voegen, die passen bij de lokale behoefte. Zo kunnen gemeenten en corporaties prestatieafspraken maken over beschikbare bouwgrond voor sociale woningen, in ruil voor het overbrengen van bestaande woningen naar het middenhuursegment."[4]

Nadat dergelijke afspraken zijn gemaakt, ligt een publiekrechtelijke borging daarvan middels aanpassing van het bestemmingsplan naar het oordeel van ondergetekende in de rede.

Aanwijzing in het bestemmingsplan van bestaande woningen tot middenhuurwoningen zonder dat daarover met de eigenaar daarover overeenstemming is bereikt en waarbij een waardedaling van de woning het gevolg is, acht ondergetekende overigens geen voor gemeenten aantrekkelijke mogelijkheid omwille van het risico van het door de gemeente moeten betalen van planschadevergoeding aan de eigenaar.

6. Een regeling voor huurstijging

6.1. Vraagstelling

De in deze paragraaf aan de orde zijnde vraagstelling luidt als volgt: In de VNG brochure Gemeentelijk instrumentarium middenhuur is opgenomen dat in de verordening middenhuur in ieder geval is opgenomen de aanvangshuur (en de indexering), en instandhoudingstermijn. De gemeente Haarlem gaat er dus vanuit dat de huurstijging (via de indexering) dus ook in de verordening kan worden vastgelegd (terwijl de gemeente Amsterdam aangeeft dat dit niet zou kunnen).

6.2. Reactie op de vraagstelling

Zoals in paragraaf 2.2. van deze notitie reeds geciteerd luidt artikel 1.1.1., lid 1, aanhef en onder j Bro als volgt: "j. geliberaliseerde woning voor middenhuur: huurwoning met een aanvangshuurprijs van ten minste het bedrag, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag, en ten hoogste een in een gemeentelijke verordening bepaalde, jaarlijks te indexeren aanvangshuurprijs, waarbij de instandhouding in die verordening voor ten minste tien jaar na ingebruikname is verzekerd."

Ondergetekende leidt uit deze passage af dat het mogelijk is om in de doelgroepenverordening de aanvangshuurprijs, de indexering en de instandhoudingstermijn op te nemen en dat een combinatie van deze drie grootheden dat de huurstijging (via de indexering) dus ook in de verordening kan worden vastgelegd. Daarmee volgt ondergetekende de gemeente Haarlem en de opstellers van genoemde brochure.

De opmerking in de vraagstelling dat de gemeente Amsterdam aangeeft dat dit niet zou kunnen, kan ondergetekende overigens niet goed plaatsen, aangezien in artikel 2 van de Verordening doelgroepen woningbouw Amsterdam 2018 voor middenhuurwoningen bepalingen zijn opgenomen over de aanvangshuurprijs en over de indexering gedurende de instandhoudingstermijn, die op grond van artikel 4 van de verordening op 25 (!) jaar is bepaald.

[4] Gemeentelijk instrumentarium middenhuur, p. 23.

7. De mogelijkheden tot handhaving bij diverse planologische procedures

7.1. Vraagstelling
De in deze paragraaf aan de orde zijnde vraagstelling luidt als volgt: Is er een verschil in handhavingsmogelijkheden tussen omgevingsvergunning die is afgegeven met een uitgebreide Wabo-procedure en een bestemmingsplan (als het om de handhaafbaarheid gaat van de regels die in de doelgroepenverordening zijn opgenomen)?

7.2. Reactie op de vraagstelling
Binnen de gemeente Haarlem leven op dit punt uiteenlopende gedachten. Een van de gedachten is: "Een omgevingsvergunning is geen doorlopend besluit, maar een besluit dat afloopt. Nadat de omgevingsvergunning is uitgevoerd, is deze uitgewerkt en komt hier in principe geen betekenis meer aan toe. Als iemand daarna gaat bouwen, handhaaf je dus ook niet op bouwen in afwijking van de vergunning (want de vergunning is uitgewerkt), maar op bouwen zonder vergunning. In de praktijk levert dit problemen op bij doorlopende verplichtingen. Deze zijn niet te handhaven op grond van een omgevingsvergunning, maar uitsluitend op grond van ander beleid. Dus je kunt een categorie opnemen en wellicht kun je daar bij de eerste huurder nog op handhaven, maar daarna houdt het op en moet de verplichting zijn overgenomen in een zelfstandig handhaafbare regeling, zoals het bestemmingsplan.
De basis om categorieën woningbouw te regelen, is gelegen in artikel 3.1, Wro, waarin dat dit in een bestemmingsplan geregeld mag worden, maar dat dit uitsluitend betrekking mag hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied. Zie verder ook artikelen 3.1.1 Bro en 6.2.10 Bro. Geen van deze artikelen is van toepassing verklaard op omgevingsvergunningen", zo is deze gedachte gemotiveerd.

Een andere gedachte is dat er geen onderscheid is tussen een bestemmingsplan en een omgevingsvergunning met gebruiksvoorschriften, en er daarom ook geen verschil is tussen de handhaafbaarheid van beide.

Ondergetekende overweegt in dit verband als volgt. Artikel 2.12., lid 1, aanhef en onder a Wabo, luidt als volgt: "1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:
a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:
1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,
2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of
3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat."

Omdat in de vraagstelling wordt gesproken over "een uitgebreide Wabo-procedure", wordt kennelijk gedoeld op de in artikel 2.12, lid 1 onder 3° bedoelde mogelijkheid om af te wijken van het bestemmingsplan. Cruciaal voor het antwoord op de door de gemeente Haarlem gestelde vraag is dat in artikel 2.12. wordt verwezen naar "een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c" (van de Wabo), waar wordt gesproken over "het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan (…)". Een gebruiksactiviteit ziet – anders dan de activiteit bouwen – op een voortdurende activiteit. Het verlenen van een omgevingsvergunning voor het - in strijd met het vigerende bestemmingsplan - als middenhuurwoning gebruiken van (op grond van een omgevingsvergunning voor het bouwen

te realiseren) bouwwerken, impliceert dat de handhaving van de vergunningvoorschriften zich uitstrekt tot in de fase van gebruik van de woning. De gemeente heeft dus ook ingeval van verlening van een omgevingsvergunning voor afwijking van het in het bestemmingsplan voorgeschreven gebruik, mogelijkheden om in de gebruiksfase de bepalingen van de doelgroepenverordening te handhaven.

Hierbij past nog een tweetal kanttekeningen. In de eerste plaats wordt in de praktijk van vastgoed- en gebiedsontwikkeling zoals ondergetekende die kent, het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 2.12, lid 1 onder 3° Wabo steeds voorafgegaan door een anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer. Indien middenhuurwoningen (mede) het onderwerp zijn van een anterieure overeenkomst, zullen daarin naar ondergetekende veronderstelt ook bepalingen over het gebruik van de woningen gedurende de instandhoudingstermijn worden opgenomen, onder verwijzing naar de doelgroepenverordening. In de tweede plaats verliest de gestelde vraag vanzelfsprekend zijn betekenis, zodra de gemeente de verleende omgevingsvergunning verwerkt bij een herziening van het bestemmingsplan (c.q. omgevingsplan na inwerkintreding van de Omgevingswet).

Naaldwijk, 15 augustus 2019

Prof. dr. ir. A.G. Bregman