

Onderwerp Ter inzage legging concept-verordening doelgroepen woningbouw 2019 Haarlem	
Nummer	2019/443235
Portefeuillehouder	Meijs, M.-Th.
Programma/beleidsveld	4.1 Duurzame stedelijke ontwikkeling
Afdeling	ECDW
Auteur	Hillegé, P.T.H.
Telefoonnummer	0235115038
Email	phillege@haarlem.nl
Kernboodschap	De gemeenteraad heeft in december de nota Kaders en instrumenten sociale huur en middensegment vastgesteld. Een onderdeel van de uitwerking 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.
Behandelveorstel voor commissie	Collegebesluit ter informatie aan de commissie ontwikkeling. Het besluit geeft uitvoering aan de eerder door de raad vastgestelde Nota kaders en instrumenten sociale huur en middensegment. Het is voor de commissie van belang om te weten welke voorgestelde regelgeving ter visie wordt gelegd.
Relevante eerdere besluiten	- Nota kaders en instrumenten sociale huur en middensegment (2018/273161) - Woonvisie Haarlem 2017 -2021 “Doorbouwen aan een (t)huis” (2017/047534)
Besluit College d.d. 9 juli 2019	Het college van burgemeester en wethouders Besluit: 1. De concept-verordening doelgroepen woningbouw ter inzage te leggen. de secretaris, de burgemeester,

1. Inleiding

In december 2018 heeft de gemeenteraad van Haarlem de nota Kaders en instrumenten sociale huur en middensegment voor de nieuwbouw vastgesteld. Hierin zijn de uitgangspunten en ambities uit het coalitieprogramma Duurzaam Doen voor het woningbouwprogramma vastgesteld en uitgewerkt. 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. Hier volgt aparte uitwerking voor. In dit voorstel wordt uitwerking gegeven aan het instrument van de doelgroepenverordening, onderdeel van het ruimtelijk-juridisch instrumentarium. De opgenomen bedragen betreffen de naar 2019 geïndexeerde bedragen (zoals ook opgenomen in collegebesluit (2019/498799).

In artikel 3.1. van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) is bepaald dat gemeenten in het bestemmingsplan verschillende woningbouwcategorieën op kunnen nemen. (Wanneer een traject wordt doorlopen van een aanvraag omgevingsvergunning met uitgebreide Wabo-procedure (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) in plaats van een bestemmingsplanprocedure is het ook mogelijk om de beoogde categorieën in de vergunning op te nemen.

Waar in deze nota bestemmingsplan staat kan deze vergunningsvorm ook van toepassing zijn.)

De categorieën die de gemeente mag hanteren zijn nader bepaald in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en betreffen de categorie sociale huurwoningen, sociale koopwoningen, particulier opdrachtgeverschap en geliberaliseerde woningen voor middenhuur. Uit de Bro vloeit voort dat bij hantering van deze indeling een doelgroepenverordening vereist is. In de nota Kaders en instrumenten sociale huur en middensegment is aangekondigd dat de gemeente een doelgroepenverordening voorbereid zodat de afspraken die met initiatiefnemers voor woningbouw worden gemaakt over de verschillende woningbouwcategorieën ook in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. De opname van de categorieën in het bestemmingsplan is daarmee het publiekrechtelijke sluitstuk van de privaatrechtelijke afspraken met ontwikkelende partijen.

In de afgelopen maanden is aan de hand van de beschikbare informatie en ervaringen van andere gemeenten en het ministerie van BZK de voorliggende verordening voorbereid voor besluitvorming.

2. Besluitpunten college

Het college besluit:

1. de concept-verordening doelgroepen woningbouw 2019 ter inzage te leggen.



3. Beoogd resultaat

Met het vaststellen van de verordening kunnen afspraken over realisatie van sociale huur en middensegment woningen in de nieuwbouw via het bestemmingsplan worden verankerd. Hiermee blijven de woningen betaalbaar en bereikbaar voor de beoogde doelgroep.

4. Argumenten

1. *Het besluit past in het vastgestelde beleid in de Woonvisie Doorbouwen aan een (t)huis, en de nota kaders en instrumenten sociale huur en middensegment.*

De raad heeft in de Woonvisie Doorbouwen aan een (t)huis en in de uitwerking van het coalitieakkoord "Duurzaam doen" de ambitie opgenomen om de woningvoorraad in de periode 2016 t/m 2025 met 10.000 woningen uit te breiden, waarbij de ambitie is om een groot deel te realiseren in de betaalbare categorieën (sociale huur en middensegment). De principes van de ongedeelde stad zijn daarbij van kracht: de ambitie is om aan de westkant van de stad woningen in de goedkopere categorieën tot stand te brengen. De uitbreiding vindt voor een groot deel plaats via ontwikkelzones, waarbij in de ontwikkelvisies de beoogde woningbouwcategorieën (in percentages) worden vastgelegd. De gemeente heeft beperkt grondbezit en werkt voor de realisatie van de plannen met verschillende initiatiefnemers. Sinds het vaststellen van de Nota kaders en instrumenten worden bij nieuwe projecten de daarin opgenomen spelregels vastgelegd in de anterieure overeenkomst. Door ook in de nieuwe bestemmingsplannen (en vanaf 2021 omgevingsplannen) de verschillende beoogde categorieën op te nemen wordt ervoor gezorgd dat de afspraken ook via het ruimtelijk-juridisch instrumentarium gehandhaafd kunnen worden.

2. *De verordening zorgt ervoor dat nieuwe sociale huurwoningen die niet door corporaties worden verhuurd voor 25 jaar in de sociale huur blijven.*

In de Woonvisie is vastgesteld dat de voorkeur van de gemeente uitgaat naar verhuur van sociale huurwoningen door toegelaten instellingen (woningcorporaties). Met de kaders vanuit de woningwet kan de gemeente met de woningcorporaties afspraken maken gericht op realisatie en behoud van aanbod voor de verschillende doelgroepen van de sociale huur. De inzet van de gemeente is erop gericht om bij locaties waar corporaties en gemeente geen eigendom hebben dat partijen door samenwerking sociale huur tot stand brengen die door woningcorporaties in eigendom worden genomen/verhuurd. Verhuur door woningcorporaties biedt - gelet op hun doelstelling en relatie tot de (gemeentelijke) overheid zoals vastgelegd in de Woningwet - de beste randvoorwaarden om de voorraad sociale huurwoningen langdurig voor de beoogde doelgroep beschikbaar te houden. Corporaties hebben immers als primaire taak om sociale huurwoningen te bouwen, exploiteren en verhuren aan de doelgroep van sociale huur. De gemeente en huurdersorganisaties maken prestatie-afspraken met de corporatie om afspraken te maken over o.a. de omvang van de sociale huurvoorraad. Het instrument van een doelgroepenverordening is voor woningen die in bezit zijn van corporaties daarom niet zo relevant.

Wanneer deze beoogde samenwerking met corporaties (op de locaties waar zowel gemeente als corporaties geen eigenaar zijn) niet tot stand komt omdat partijen niet tot overeenstemming kunnen komen, dan kan verhuur door een andere partij plaatsvinden. Via de in de verordening doelgroepen woningbouw vastgelegde huurhoogte en exploitatietermijn blijven zo sociale huurwoningen die niet door woningcorporaties worden verhuurd via het instrument bestemmingsplan voor een minimale periode behouden in de sociale huurcategorie. In de huisvestingsverordening kan daarnaast deze categorie sociale huur worden toegevoegd waardoor deze woningen op dezelfde manier worden verdeeld als de woningen van woningcorporaties (nl via inschrijfsysteem van Woonservice).

3. *De verordening draagt er aan bij dat nieuwe middeldure huurwoningen (€720,42 tot de €1007,- (pp 2019) voor een periode van 15 jaar in de categorie middeldure huur verhuurd blijven.*

Het aanbod van middeldure huurwoningen is beperkt. Het landelijke huurprijsstelsel is zo opgebouwd dat woningen met een bepaalde kwaliteit (voldoende woningwaarderingpunten) in principe vrij op de markt verhuurd kunnen worden. Met de huidige druk op de woningmarkt leidt dit ertoe dat er weinig aanbod beschikbaar komt van woningen met een huur net boven de grens van de sociale huur, maar met een maximum huurprijs die nog bereikbaar is voor huishoudens met een inkomen tot 1,5 x modaal (1,58 x de DAEB-norm). Met de vaststelling van de verordening doelgroepen woningbouw gekoppeld aan de aanduiding in het bestemmingsplan (en voortvloeiend uit afspraken die met de initiatiefnemer zijn gemaakt) wordt ervoor gezorgd dat de aangeduide woningen voor een periode van 15 jaar in de betreffende categorie verhuurd blijven. De instandhoudingstermijn van 15 jaar is vastgesteld door de raad bij de vaststelling van de nota kaders en instrumenten sociale huur en middensegment.

4. *De verordening zorgt ervoor dat voor sociale koopwoningen (<€ 200.000) een instandhoudingstermijn van 5 jaar krijgen en de doelgroep kan worden benoemd.*

De gemeenteraad heeft vastgesteld dat het mogelijk is om de beoogde (24% van het totale woningbouwprogramma) middeldure huur tot de € 971,- (pp 2017) uit te wisselen is met koopwoningen tot een maximum van € 250.000,- (pp 2017). 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.

5. *De verordening sluit aan bij circulaire en richtlijnen vanuit het ministerie.*

De afgelopen jaren is er veel belangstelling voor vergroting van het aanbod middeldure huur en aanbod van woningen voor koopstarters. Diverse gemeenten hebben hiervoor een doelgroepenverordening ontwikkeld of in voorbereiding. Voor de afweging van onderdelen die al of



niet in de verordening kunnen worden opgenomen is aangesloten bij de door het Rijk afgegeven notities en brieven (zie bijlage 2). Hieruit komt naar voren dat regels over de van de minimale oppervlakte van de woningen niet in de verordening kan worden opgenomen. De minimale oppervlakte van woningen in het algemeen kan, wanneer dat wenselijk is, worden opgenomen in het bestemmingsplan of omgevingsplan met ruimtelijke onderbouwing voor een bepaald plandeel. Wanneer hierover afspraken zijn gemaakt bij de anterieure overeenkomst en dit ook is verwerkt in het ingediende bouwplan dan is opname van de oppervlakte in het bestemmingsplan niet nodig.

6. De toewijzing van de huurwoningen wordt gereguleerd door aanpassing van de huisvestingsverordening.

Uit nader onderzoek blijkt dat, ondanks dat sommige gemeenten het in de doelgroepenverordening hebben opgenomen, regels ten aanzien van de toewijzing van woningen alleen via een huisvestingsverordening kunnen worden gesteld. De huisvestingsverordening in Haarlem heeft een vergunningplicht opgenomen voor sociale huur van corporaties en van sociale huur van particuliere verhuurders. Voor deze laatste categorie geldt alleen een vergunningplicht voor de ingebruikname (met name de verplichting van een maximum inkomen), en zijn geen regels opgenomen over de verdeling van de woonruimte. Om ervoor te zorgen dat de nieuwe sociale huurwoningen die niet door corporaties worden verhuurd wel via Woonservice worden toegewezen is aanpassing van de huisvestingsverordening gewenst. Hetzelfde geldt voor de categorie middeldure huur. In de huisvestingsverordening zal voor de categorie nieuwbouw middeldure huur die in bestemmingsplannen is opgenomen en zo is aangeduid een specifieke vergunningplicht worden opgenomen. Er is voor gekozen om niet gelijktijdig de aanpassing van de huisvestingsverordening in besluitvorming te brengen om een goede volgordelijkheid door te kunnen voeren. De bouw van woningen loopt vooruit op de verdeling van nog te bouwen woningen. Met de doelgroepenverordening worden de private afspraken publiekrechtelijk verankerd in het bouwproces, de verdeling volgt in de huisvestingsverordening. Aanpassing van de huisvestingsverordening volgt direct na vaststelling van de doelgroepenverordening. Het is volgens de huisvestingswet niet mogelijk om regels vast te stellen voor de toewijzing van koopwoningen. In de verordening is wel de doelgroep voor sociale koop opgenomen, omdat vanuit de Bro wel de mogelijkheid wordt geboden dit te benoemen. Met ontwikkelende partijen zullen afspraken over verkoop aan bijvoorbeeld doorstromers uit sociale huur worden gemaakt.

5. Risico's en kanttekeningen

1. De handhaving op de doelgroepenverordening is complex

Alhoewel een redelijk aantal gemeenten een doelgroepenverordening heeft vastgesteld, is de opname van de categorieën in nieuwe bestemmingsplannen nog beperkt toegepast. In veel gevallen is geoordeeld dat de gemaakte afspraken over het programma voldoende zijn verankerd doordat de woningen door corporaties worden verhuurd, of doordat met de ontwikkelende partij voldoende

afspraken zijn gemaakt in Anterieure overeenkomst (of andere privaatrechtelijke afspraken) waardoor uiteindelijke verankering in het bestemmingsplan niet nodig was. Daarnaast is aangegeven dat men problemen in de handhaving voorzag als de aanduiding toch werd opgenomen, en er eerder geen private afspraken over waren vastgelegd. De afspraken over de woningbouwcategorieën en de bijbehorende afspraken over hoogte van de huur, huurverhoging en exploitatietermijn worden primair in de anterieure overeenkomst vastgelegd, aansluitend bij de spelregels zoals opgenomen in de nota Kaders en instrumenten sociale huur en middensegment. De verwachting is dat in Haarlem het merendeel van de sociale huurwoningen door de woningcorporaties in verhuur wordt gebracht. De Woningwet is het kader voor corporaties en gemeenten om ervoor te zorgen dat er voldoende woningen in de sociale huur voor de doelgroep in stand blijven. In de nota Kaders en instrumenten is opgenomen (met name voor belang voor private partijen) dat de verhurende partij van sociale en middeldure huur bij start en 1 x per jaar via een format een overzicht van de huurhoogten verstrekt aan de gemeente.

Via de opname van de betreffende woningbouwcategorieën in de ruimtelijke besluitvorming is er sprake van een publiekrechtelijk sluitstuk. Zo kan – naast de privaatrechtelijke afspraken - publiekrechtelijke controle plaats vinden binnen het proces van de omgevingsvergunning, en kan, in de loop der jaren, door belanghebbende (bijvoorbeeld de huurder) een verzoek worden gedaan op handhaving aan de gemeente. Met handhaving op grond van de doelgroepenverordening zijn nog geen ervaringen bij andere gemeenten bekend. Zoals hierboven aangegeven is uiteindelijke opname in de ruimtelijke besluitvorming beperkt toegepast omdat ofwel men vond dat het voldoende privaatrechtelijk was geregeld, of, wanneer dit niet het geval was, vond men opname juist om die reden niet mogelijk omdat ook privaatrechtelijke afspraken benodigd waren. Uit het contact met andere gemeenten komt ook naar voren dat er van de vaststelling wel een indirecte werking is uitgegaan. De verordening is, vanuit het feit dat het instrument op de plank lag en inzetbaar was, behulpzaam geweest in de totstandkoming van het gewenste programma.

De komende jaren zal duidelijk worden wat het aantal woningen is dat door private partijen in de sociale en middeldure huur wordt gerealiseerd, en het aantal dat in de categorie “sociale koop” wordt ontwikkeld en waarbij opname in bestemmingsplan wordt toegepast. Aan de hand hiervan zal een inschatting gemaakt worden voor de benodigde handhavingscapaciteit. Dit wordt binnen de bestaande handhavingsformatie opgelost (kan tot herprioriteren leiden).

2 Regels voor de toewijzing van koopwoningen kunnen niet in de huisvestingsverordening worden opgenomen.

De huisvestingswet geeft aan dat – met uitzondering van de Waddeneilanden – er regels in de huisvestingsverordening mogen worden opgenomen ten aanzien van koopwoningen. De Bro geeft wel die mogelijkheid om in de doelgroepenverordening aan te geven welke doelgroep wordt beoogd



als het gaat om de categorie sociale koop. In de concept-verordening is daarom de doelgroep voor deze categorie opgenomen, in lijn met de spelregels die de gemeenteraad hierover in december heeft vastgesteld, en in lijn met verordeningen die door andere gemeenten worden gehanteerd. Voor de controle op deze spelregels moeten aparte afspraken worden gemaakt.

6. Uitvoering

- Communicatie:
 - Het besluit wordt bekend gemaakt op de gemeentelijk website
 - De concept-verordening ligt – na aftrek van het zomerreces – 6 weken ter inzage;
- Na verwerking van de inspraakreacties en mogelijke ambtshalve aanpassingen besluit de raad over de vaststelling van de verordening
- Na vaststelling kunnen de beoogde categorieën in bestemmingsplannen voor woningbouwprojecten worden opgenomen. Daarnaast zal de huisvestingsverordening worden aangepast zodat de toewijzing van de betrokken categorieën ook verloopt conform de eerder vastgestelde uitgangspunten.

7. Bijlagen

Bijlage 1 Concept- Verordening doelgroepen woningbouw Haarlem 2019

Bijlage 2: Brief met Bijlage 1 en 2 ministerie van BZK aan gemeente Bunschoten