



Aan burgemeester en wethouders

Zaaknummer	8180	Portefeuillehouder(s)	Paul Smeulders
Programmamanager/ leidinggevende	Maarten Lenis		
Ambtenaar	Bram van Oudheusden	Vertrouwelijk	Nee
Telefoonnummer	0631102266	Datum in college	31 januari 2023
		Datum fataal	Nee

Onderwerp **Privaatrechtelijke afspraken over woningbouwprogrammering en een zelfbewoningsplicht**

Kernboodschap

We willen het aantal beschikbare sociale en betaalbare huur- en koopwoningen vergroten. Hiertoe willen we onze privaatrechtelijke bevoegdheden inzetten. Om te voorkomen dat woningen na oplevering worden gekocht om vervolgens voor hoge bedragen verhuurd te worden, nemen we in onze contracten met ontwikkelaars afspraken op over een zelfbewoningsplicht. Daarnaast leggen we in onze privaatrechtelijke overeenkomsten die we sluiten met ontwikkelaars van nieuwbouwhuizen afspraken vast over het woonprogramma en de beschikbaarheid van sociale en betaalbare huur- en koopwoningen.

Voorstel

1. De Beleidsregels zelfbewoningsplicht vast te stellen, waarmee we ervoor zorgen dat nieuwbouwoopwoningen tot de betaalbaarheidsgrens beschermd worden tegen verhuur en beschikbaar zijn voor eigenaar-bewoners;
2. Van nu af aan afspraken over betaalbare en sociale woningbouw vast te leggen in privaatrechtelijke (anterieure) overeenkomsten die we sluiten met ontwikkelende en bouwende partijen (zie argumenten 2.1. en 2.2. uit dit voorstel).

Inleiding

Op de huidige krappe woningmarkt is er sprake van schaarste aan sociale en betaalbare woningen. Omdat we in onze stad een grote behoefte hebben aan deze woningen, vinden we het belangrijk om afspraken te maken over de bouw en instandhouding van deze woningen. Op dit moment zien we namelijk nog vaak dat nieuwbouwwoningen na oplevering worden gekocht door speculanten of beleggers om deze voor hoge prijzen te verhuren of door te verkopen. Daarnaast is er door de krapte op de woningmarkt het risico dat huur- of koopwoningen snel hun aanvangsprijs overstijgen nadat deze zijn opgeleverd.



Gemeenten kunnen om hun ambities te verwezenlijken publiekrechtelijke instrumenten inzetten. Hierbij valt te denken aan het op- en vaststellen van verordeningen of bestemmingsplannen. De publiekrechtelijke instrumenten die we als gemeente kunnen inzetten om de beschikbaarheid van betaalbare woningen te vergroten, blijken in de praktijk niet altijd de meest geschikte om dit doel te bereiken. Onder 1.1., 2.1, en 2.2. leggen we uit waarom dat voor Arnhem zo is.

We stellen dan ook voor om (ook) onze privaatrechtelijke bevoegdheden in te zetten om meer grip te krijgen op betaalbare woningbouw. In deze nota stellen we een lijn voor over hoe we met betaalbare woningbouw willen omgaan in onze overeenkomsten met ontwikkelende partijen. In deze collegenota stellen we voor om over twee zaken afspraken op te nemen bij gronduitgiften en in anterieure overeenkomsten die we sluiten met ontwikkelende partijen. Deze afspraken vormen geen nieuw beleid, maar volgen uit vastgestelde beleidsambities van de gemeenteraad.

1. In het vervolg leggen we regels over een verplichting tot 'zelfbewoning' van betaalbare nieuwbouwkoopwoningen vast in afspraken die we maken met ontwikkelaars. Deze regels gelden voor de eerste koper voor een periode van vier jaar (deze termijn sluit aan bij de wet over opkoopbescherming). Indien een eigenaar zijn huis zou willen doorverkopen kan dat alleen aan iemand die de woning ook zelf gaat bewonen. De woning kan dus niet worden gebruikt om te speculeren of als beleggingsproduct.
2. In het vervolg leggen we afspraken over de realisatie van betaalbare en sociale woningen vast in privaatrechtelijke afspraken die we maken met ontwikkelaars. Op deze manier kunnen we via de contracten die we sluiten uitvoering geven aan belangrijke beleidsuitgangspunten, namelijk dat over de projecten heen minimaal 30% van de woningen een sociale corporatiehuurwoning dient te zijn en 50% van de woningen in betaalbare segmenten moeten vallen. Die 50% wordt naar verwachting binnenkort verhoogd: Als de raad instemt met het raadsvoorstel 'Woondeal 2.0', zal per juli 2023 voor de meeste projecten gelden dat tweederde (in plaats van 50%) betaalbaar dient te zijn.

Om te zorgen dat we bij nieuwbouwplannen kunnen sturen op de bouw van betaalbare woningen, kennen we sinds februari 2022 de 'doelgroepenverordening'. Deze verordening is een *publiekrechtelijk* instrument, waarmee via bestemmingsplannen kan worden afgedwongen dat betaalbare woningen in een plangebied worden gerealiseerd. De doelgroepenverordening is in Arnhem een 'ultimum remedium'-instrument. Omdat de doelgroepenverordening statische en strenge (kwaliteits)eisen kent, is in het [raadsvoorstel](#) bij de doelgroepenverordening expliciet opgenomen dat we de doelgroepenverordening vooral zullen gebruiken als 'vangnet' of als 'stok achter de deur' om *privaatrechtelijk* goede afspraken over woningbouwprogramma's te kunnen vastleggen. Met dit voorstel willen we deze werkwijze bekrachtigen.

Op dit moment worden afspraken over betaalbare en sociale woningbouw ad hoc opgenomen in privaatrechtelijke overeenkomsten die we sluiten met ontwikkelaars. Waar we er voorheen op konden vertrouwen dat de indicatieve plannen van ontwikkelaars ook zo door diezelfde ontwikkelaars op de markt aangeboden zouden worden, willen we nu nadrukkelijker kunnen sturen op betaalbare woningbouw en erop kunnen handhaven als woningen na realisatie niet in het betaalbare of sociale segment worden aangeboden.



Beoogd effect

We zorgen voor een gevarieerd woningaanbod dat aansluit bij de vraag van alle nieuwe en bestaande bewoners. In het coalitieakkoord, de Woondeal en het Plan van Aanpak Woningbouwontwikkeling zijn ambities opgenomen over de realisatie van sociale en betaalbare woningbouw. Via dit voorstel zetten we onze privaatrechtelijke bevoegdheden in om de beschikbaarheid van sociale en middeldure koop- en huurwoningen te vergroten.

Argumenten

- 1.1 Door de Beleidsregels zelfbewoningsplicht vast te stellen voorkomen we dat nieuwbouwkoopwoningen worden opgekocht door (commerciële) verhuurders die de woningen vervolgens verhuren.*

In de huidige woningmarkt zijn goedkope en betaalbare koopwoningen schaars. Omdat veel Arnhemmers op zoek zijn naar een koopwoning in dit segment, willen we borgen dat deze woningen beschikbaar zijn voor de doelgroep. Door het vaststellen van beleidsregels over een zelfbewoningsplicht zorgen we ervoor dat betaalbare nieuwbouwkoopwoningen enkel bewoond kunnen worden door bewoners-eigenaren.

De zelfbewoningsplicht verankeren we in (contractuele) afspraken die we maken met ontwikkelende en bouwende partijen. Sinds de raad op 30-6-2021 een [motie](#) aannam tot invoering van een zelfbewoningsplicht, namen we al ad hoc in contracten met ontwikkelaars clausules op over een zelfbewoningsplicht. Ook voerden we een opkoopbescherming in. Door Voorliggende beleidsregels geldt in de toekomst bij vrijwel alle woningbouwontwikkelingen een zelfbewoningsplicht.

De noodzaak van de zelfbewoningsplicht is onder andere onderbouwd door data uit de '[onderbouwing opkoopbescherming](#)' die door de raad is vastgesteld. Gelet op de vereiste voor proportionaliteit, kan ook deze plicht (net als de opkoopbescherming) enkel van toepassing zijn op de 'schaarse' goedkope en middeldure woningvoorraad. Gelet hierop lijkt een zelfbewoningsplicht in ieder geval gerechtvaardigd te zijn voor koopwoningen tot de betaalbaarheidsgrens van € 355.000. Voor de indexatie blijven we aansluiting zoeken bij de definitie die de Rijksoverheid hanteert van 'betaalbare koopwoning'.

- 1.2 Door een aangekondigde wetswijziging kunnen nieuwbouwkoopwoningen niet meer onder de 'opkoopbescherming' vallen. Doordat we nu deze beleidsregels vaststellen, zorgen we ervoor dat nieuwbouwwoningen beschermd blijven tegen opkoopgedrag.*

Sinds februari 2022 kent Arnhem de zogeheten 'opkoopbescherming'. De basis voor de opkoopbescherming ligt in de Huisvestingswet 2014. De huidige wet maakt het mogelijk dat gemeenten de opkoopbescherming hanteren voor zowel bestaande woningen als nieuwbouwwoningen. In Arnhem kozen we voor een stelsel dat beide typen woningen beschermt. Hierdoor konden we ook [de motie 21M113 afdoen](#).



In een wetsvoorstel dat recentelijk naar de Tweede Kamer is gestuurd, stelt de minister een wijziging van de opkoopbescherming voor, waardoor deze niet meer zal gelden voor nieuwbouwwoningen. Doordat de 'publiekrechtelijke' opkoopbescherming voor nieuwbouw komt te vervallen, dienen we in privaatrechtelijke afspraken die we maken met ontwikkelaars en bouwende partijen toch te zorgen dat nieuwbouw koopwoningen niet (op)gekocht kunnen worden voor de verhuur.

2.1 Door het opnemen van artikelen over verplichte verhuur van sociale huurwoningen door toegelaten instellingen, zorgen we ervoor dat sociale huurwoningen terechtkomen bij woningcorporaties. Als dit laatste niet gebeurt, kunnen we handhaven.

In het Plan van Aanpak Woningbouwontwikkeling is opgenomen dat over de nieuwbouwprojecten heen ten minste 30% van de woningen een sociale corporatiehuurwoning dient te zijn. In de praktijk is het in soms lastig uitvoering te geven aan deze ambitie, omdat veel woningbouwontwikkelingen in Arnhem plaatsvinden op gronden die niet in ons eigendom zijn. In de 'spelregels voor woningbouwontwikkelingen' uit hetzelfde Plan is dan ook opgenomen dat de eigenaren van deze gronden (de ontwikkelaars) een 'intentieovereenkomst' moeten sluiten met Arnhemse toegelaten instellingen om te zorgen dat de woningen aan hen verkocht en vervolgens door hen verhuurd zullen worden.

Als ontwikkelaars een dergelijke intentieovereenkomst met een corporatie niet willen sluiten, dan gebruiken we de [doelgroepenverordening](#) als vangnet, zodat als sociale huurwoningen door een commerciële partij worden verhuurd, dit gepaard gaat met hoge kwaliteitseisen en met grip op de toewijzing. Doordat deze doelgroepenverordening hoge kwaliteitseisen kent, wordt het aantrekkelijker voor ontwikkelaars om de sociale huurwoningen te verkopen en te laten exploiteren door toegelaten instellingen. De doelgroepenverordening is daarmee vooral een 'stok achter de deur' en wordt niet ingezet in die gevallen dat toegelaten instelling, gemeente en ontwikkelaar in een eerder stadium consensus bereiken over de sociale huurdelen binnen een woningbouwontwikkeling en afspraken worden gemaakt over het onderbrengen van deze woningen bij een toegelaten instelling.

Omdat we het belangrijk vinden om wel érgens afspraken vast te leggen over het woningbouwprogramma, stellen we voor onze privaatrechtelijke overeenkomsten hiervoor te gebruiken en onze model-antérieure overeenkomst aan te passen. Over de werkwijze die we hiervoor moeten volgen hebben we advies ingewonnen bij de stadsadvocaat. (Zie bijlage). Over dit aspect concludeert de stadsadvocaat: "De gemeente Arnhem kan via een gronduitgifte-/erfpacht- of antérieure overeenkomst sturen op de realisatie van sociale huur- en koopwoningen. Betoogd kan worden dat het de gemeente vrijstaat om hierin af te spreken dat een bepaald aantal sociale huur- en koopwoningen wordt verkocht aan een Toegelaten Instelling".

In de 'intentieovereenkomst' tussen ontwikkelaar en toegelaten instelling, is de gemeente in principe geen partij. Omdat deze overeenkomsten 'zacht' kunnen zijn, zullen we bij projecten waar we bovengenoemde eis opleggen en waar een dergelijke overeenkomst is gesloten, in onze eigen antérieure overeenkomsten die we afsluiten met ontwikkelaars een verplichting



opnemen om de sociale huurwoningen te laten verhuren door een toegelaten instelling. Hierbij nemen we een zogenaamd derdenbeding in de overeenkomsten op. Dit geldt dan als verplichting voor de ontwikkelaar, die na acceptatie door de Toegelaten Instelling kan worden afgedwongen. Hieraan wordt ook een boete gekoppeld.

We verwijzen hiervoor naar het voorbeeld-artikel op pagina 16 in de memo van de stadsadvocaat die als bijlage bij dit document is gevoegd.

2.2 *Om te zorgen dat in woningbouwprojecten minimaal 50%, of minimaal tweederde, van de woningen in het betaalbare segment vallen, zullen we hierover in onze privaatrechtelijke overeenkomsten met ontwikkelaars afspraken opnemen.*

In het Plan van Aanpak Woningbouwontwikkeling, de Woondeal en de begroting zijn ambities opgenomen over betaalbare woningbouw. Minimaal 50% van de toevoegingen moet 'betaalbaar' zijn en daarbinnen moet ten minste '30%' een sociale huurwoning zijn. In dit voorstel stellen we voor om in privaatrechtelijke anterieure overeenkomsten afspraken op te nemen over de te realiseren betaalbare woningen. Dat zullen we doen in die gevallen dat de doelgroepenverordening niet wordt toegepast. Behalve de sociale huurwoningen waarover onder 2.1. in dit voorstel een specifieke werkwijze is voorgesteld, geldt dat ook voor middenhuurwoningen en betaalbare koopwoningen (tot € 355.000).

Als de raad instemt met het raadsvoorstel 'Woondeal 2.0', zal per juli 2023 voor de meeste projecten gelden dat tweederde (in plaats van 50%) betaalbaar dient te zijn. Uiteraard passen we dan ook de werkwijze aan die we in deze nota voorstellen.

Door bij gronduitgiften en anterieure overeenkomsten artikelen op te nemen over betaalbare woningbouw, kunnen we handhaven als partijen hieraan geen uitvoering geven. Dergelijke afspraken lijken noodzakelijk omdat extra sturing nodig is gelet op het risico op snelle huur- en kooprijstijgingen op de huidige krappe woningmarkt.

Kanttekeningen en risico's

1.1 *Bij het vaststellen van de Beleidsregels zelfbewoningsplicht dienen we ervoor te waken dat we met de zelfbewoningsplicht niet op een privaatrechtelijke manier regelen wat we ook publiekrechtelijk kunnen bereiken.*

De gemeenteraad heeft in februari 2022 de opkoopbescherming ingevoerd. Door deze opkoopbescherming kunnen goedkope en middeldure koopwoningen gedurende een periode van vier jaar niet worden verhuurd.

De publiekrechtelijke opkoopbescherming lijkt in beginsel bedoeld om de bestaande koopwoningvoorraad te beschermen tegen onttrekkingen uit dit segment. Een aanstaande wetswijziging zal dit verder bekrachtigen. Gelet op de tweewegenleer, waarbij de overheid in beginsel een vrije keuze heeft tussen het publiek- en het privaatrecht, hebben we aandacht



voor de mogelijke samenloop van de privaatrechtelijke zelfbewoningsplicht met de publiekrechtelijke opkoopbescherming: Als een nieuwbouwwoning is opgeleverd is er immers sprake van een bestaande woning, waarbij deze woning daarna onder de opkoopbescherming zal vallen. Om met de zelfbewoningsplicht niet hetzelfde te regelen als de opkoopbescherming doet, richt de zelfbewoningsplicht zich op de eerste aankopen na oplevering van woningen. Nadat een woning eenmaal is bewoond, geldt de publiekrechtelijke opkoopbescherming. Daarmee is er straks dus voor zowel bestaande woningen als nieuwbouwwoningen iets geregeld.

2.2. Als we over betaalbare woningen privaatrechtelijk afspraken maken die afwijken van de doelgroepenverordening, levert dit mogelijk strijd met de doorkruisingsleer op.

De doelgroepenverordening vindt haar grondslag in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De Wro en het Bro bevatten daarmee mogelijk een uitputtende regeling over het afdwingen van de realisatie van bepaalde categorieën woningen. Dit beperkt de gemeentelijke contractvrijheid om privaatrechtelijk (andere) afspraken te maken over de doelgroep, de koop- en huurprijzen en de instandhoudingstermijn. In de privaatrechtelijke overeenkomsten die we sluiten met ontwikkelaars dienen we ervoor te waken dat we geen eisen stellen die verder reiken dan wat in de doelgroepenverordening is opgenomen.

Over de verplichte afname van sociale huurwoningen door toegelaten instellingen bevatten de Wro en het Bro *geen* regeling. Het risico op strijd met de doorkruisingsleer doet zich daardoor bij het beleidsonderdeel van het 'premium partnership' van toegelaten instellingen niet voor.

2.1 + 2.2. We hebben weinig ervaring en capaciteit met privaatrechtelijke handhaving op de onderdelen uit voorliggend plan.

In het geval dat handhaving nodig is, zullen we daarvoor extern advies moeten inwinnen. Binnen de gemeentelijke organisatie is hier slechts beperkt capaciteit voor beschikbaar.

In de begroting 2023 houden we voor het onderdeel wonen rekening met additionele middelen t.b.v. privaatrechtelijke handhaving.

Financiën

In de begroting 2023 is voor het onderdeel 'wonen' rekening gehouden met middelen t.b.v. privaatrechtelijke handhaving.



Uitvoering

Voorliggende collegenota beschrijft een werkwijze die we in het vervolg zullen volgen. Dat betekent dat we in onze privaatrechtelijke overeenkomsten afspraken opnemen over sociale en betaalbare woningbouw.

De Beleidsregels zelfbewoningplicht worden (elektronisch) gepubliceerd in het Gemeenteblad.

Communicatie

Niet van toepassing

Bijlagen

Stukken voor college

- Collegebesluit: Beleidsregels zelfbewoningsplicht
- Bijlage: Memo Stadsadvocaat privaatrechtelijke afspraken over premium partnership