



## Stappenplan borgen echte sociale huur

Aedes heeft *AKD Benelux Lawyers* opdracht gegeven een factsheet te maken waarin de instrumenten en regels worden beschreven die woningcorporaties en gemeenten kunnen gebruiken om te waarborgen dat sociale huur ook echt sociaal is. Hieronder vindt u de volledige tekst van dit factsheet, door AKD opgeleverd in november 2021.

Aedes heeft vervolgens *Companen* opdracht gegeven het factsheet te bewerken tot een handzame gids. Dat is de 'Gids: Hoe bouwen we sociale huur?' geworden die door Aedes in maart 2022 gepubliceerd is.

Maart 2022

---



### I. Inleiding

1. Uw organisatie heeft aangegeven graag advies (factsheets) te ontvangen met een stappenplan waarin de instrumenten worden beschreven die gemeenten en corporaties kunnen gebruiken om te waarborgen dat sociale huur ook echt sociaal is. In dit advies treft u de factsheet/het stappenplan aan in paragraaf III.

#### Opbouw advies

2. Dit advies kent de navolgende opbouw:
  - a) Korte omschrijving wettelijk systeem (paragraaf II)
    - Wet Ruimtelijke Ordening
    - Omgevingswet
    - Primaat ligt bij de gemeente
  - b) Factsheet/Stappenplan (paragraaf III)
    - Stap 1 Structuurvisie/omgevingsvisie
    - Stap 2 Bestemmingsplan/omgevingsplan
    - Stap 3 Doelgroepenverordening/omgevingsplan
    - Stap 4 Huisvestingsverordening;
    - Stap 5 Grondbeleid
  - c) Verantwoording/analyse juridisch kader (paragraaf IV)
    - Huisvestingswet en huisvestingsverordening; sturen op *wie* de sociale huurwoning mag bewonen
      - Exclusiviteit huisvestingsverordening
      - Gedachte achter vergunningenstelsel
      - Inhoud huisvestingsverordening

- Wet ruimtelijke ordening (Wro), Besluit ruimtelijke ordening (Bro), de doelgroepenverordening en de Omgevingswet; sturen op *bouw* van sociale huur, hoe lang de woning voor de *doelgroep in stand gehouden* moet worden en de maximale *aanvangshuur en indexering*
  - Bestemmingsplan/omgevingsplan
  - Instandhoudingstermijnen in de doelgroepenverordening
  - Inhoud huisvestingsverordening
  - Minimale oppervlakte en prijsdifferentiatie bij sociale huurwoningen
  - Financiële bijdragen
- Grondbeleid

## II. Wettelijk systeem

### ***Wet ruimtelijke ordening (Wro)***

- Het wettelijk systeem kent als uitgangspunt dat gemeenten de bouw van sociale huurwoningen kunnen borgen in een bestemmingsplan door daarin op te nemen dat er van de te bouwen woningen een bepaald percentage voor sociale huur is gereserveerd.
- De locatie van de te bouwen woningen kan vastgelegd worden in een exploitatieplan of in een anterieure overeenkomst.
- Indien dat beleidsmatig/ruimtelijk onderbouwd wordt, kan een gemeente voor sociale huurwoningen minimale oppervlakten opnemen in een bestemmingsplan. In de doelgroepenverordening kan vervolgens een koppeling gelegd worden met een voor die woning/oppervlakte te hanteren maximale aanvangshuurprijs en index.
- Door middel van een doelgroepenverordening kan een instandhoudingstermijn geborgd worden.
- De toewijzing van sociale huurwoningen aan de doelgroep kan (louter!) plaatsvinden door een vergunningensysteem op te nemen in een huisvestingsverordening.
- Een gemeente kan de bouw van sociale woningbouw faciliteren door middel van een op een structuurvisie gebaseerd fonds waaraan lucratieve (vrije sector) ontwikkelingen bijdragen.

### ***Omgevingswet***

- Het wettelijk systeem kent als uitgangspunt dat gemeenten de bouw van sociale huurwoningen kunnen borgen door in een omgevingsplan locaties te reserveren voor sociale woningbouw of percentages op te nemen voor sociale huur die later bij planologische uitwerking of vergunningverlening worden geconcretiseerd. De locatie kan ook worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst.
- In het omgevingsplan kan de instandhoudingstermijn voor de sociale huurwoningen worden vastgelegd.
- Indien dat beleidsmatig/ruimtelijk onderbouwd wordt kan een gemeente voor sociale huurwoningen minimale oppervlakten opnemen in een omgevingsplan. In het omgevingsplan kan vervolgens een koppeling gelegd worden met een daarvoor te hanteren maximale aanvangshuurprijs en index.

- De toewijzing aan de doelgroep kan plaatsvinden door een vergunningensysteem op te nemen in een huisvestingsverordening.
- Een gemeente kan de bouw van sociale woningen faciliteren door middel van een op een omgevingsvisie gebaseerd fonds dat wordt gevuld door financiële middelen uit lucratieve (vrije sector) ontwikkelingen.

### ***Primaat ligt bij de gemeente***

Gezien het hiervoor omschreven wettelijk systeem berust het primaat om te sturen op sociale woningbouw bij gemeenten. Een corporatie die invloed wenst uit te oefenen op de sturing rond sociale woningbouw dient dus samenwerking te zoeken met een gemeente. In die samenwerking kunnen afspraken met een gemeente gemaakt worden die er voor zorgen dat woningen voor de sociale voorraad beschikbaar komen, beschikbaar blijven en terecht komen bij de doelgroep voor een maximale huurprijs. Ook kan de gemeente stimuleren dat de ontwikkelaars die ontwikkelen voor de vrije sector, (financieel) bijdragen aan de bouw van sociale woningen. Onderstaand wordt dit uitgewerkt in een stappenplan.

## **III. Stappenplan: hoe te borgen dat sociale huur terecht komt bij de doelgroep en daarvoor beschikbaar blijft**

### **Stap 1 Structuurvisie/omgevingsvisie**

Spreek met de gemeente af:

- a) dat in een gemeentelijke structuurvisie/omgevingsvisie (beleid in gemeente/macroniveau) wordt vastgelegd dat in bestemmingsplannen/omgevingsplannen (beleid op locatie/microniveau) een minimumpercentage/minimumaantal voor sociale huurwoningen wordt opgenomen.
- b) dat in een structuurvisie/omgevingsvisie wordt vastgelegd dat als een bepaalde ontwikkeling niet voorziet in het voorgeschreven percentage/aantal aan sociale woningbouw (lees er wordt alleen of meer dan toegestaan voor vrije sector gerealiseerd) dat er dan óf fysieke compensatie elders moet plaatsvinden, óf, als dat niet kan, er een financiële bijdrage aan een fonds afgedragen moet worden die wordt besteed aan investeringen in (voorzieningen voor of bij) sociale huurwoningen elders.

### **Stap 2 Bestemmingsplan/omgevingsplan**

Spreek met een gemeente af:

- a) dat in bestemmingsplannen/omgevingsplannen percentages/locaties voor sociale woningbouw vast worden gelegd en dat bij afwijking daarvan een financiële bijdrage wordt gevraagd ter bevordering van sociale woningbouw elders.
- b) dat in bestemmingsplannen/omgevingsplannen een of meer minimale oppervlaktematen worden opgenomen voor sociale huurwoningen.

### **Stap 3 Doelgroepenverordening/omgevingsplan**

Spreek met een gemeente af dat in een gemeentelijke doelgroepenverordening (en na inwerkingtreding van de Omgevingswet in het omgevingsplan) het volgende wordt vastgelegd:

- a) De minimale instandhoudingstermijn voor sociale huurwoningen.
- b) Maximale aanvangshuurprijzen eventueel gerelateerd aan oppervlakten als bedoeld onder stap 2.
- c) De te hanteren indexering van de (aanvangs)huurprijzen.
- d) Een verbod om een sociale huurwoning gedurende de instandhoudingstermijn aan de voorraad te onttrekken.
- e) Een – na afstemming met het Kadaster omtrent de bereidheid tot inschrijving – verplichting om bij het Kadaster (op grond van artikel 3:17 lid 1 onder a BW) in te schrijven dat de woning louter gebruikt mag worden voor sociale huur zodat dit rechtsopvolgers niet kan ontgaan.

### **Stap 4 Huisvestingsverordening**

Spreek met een gemeente af dat:

- a) de gemeente een huisvestingsverordening vaststelt waarin een vergunningstelsel is opgenomen dat borgt men de sociale huurwoningen alleen in gebruik mag geven aan een vergunninghouder.
- b) een huisvestingsverordening vaststelt die regelt dat het aanbod van beschikbare sociale huurwoningen bij een centraal loket moet worden aangemeld.

### **Stap 5 Grondbeleid**

Bevorder dat in het gemeentelijk grondbeleid stringente – met corporaties met het oog op de doelstelling van sociale woningbouw af te stemmen – condities worden gesteld aan de verkoop van gemeentegronden, bestemd voor sociale woningbouw. Denk daarbij aan bedingen dat de grond alleen gebruikt mag worden voor de bouw van sociale huurwoningen, de instandhoudingstermijn, de maximale aanvangshuurprijs en de te hanteren index, de minimale oppervlakte en de deelname aan een centraal loket waar het aanbod aan woningen wordt gemeld.

#### **IV. Verantwoording van de juridische mogelijkheden om te sturen op de bouw en behoud van sociale woningen voor de doelgroep**

1. Er zijn meerdere mogelijkheden om het woningaanbod te sturen. Het instrumentarium daarvoor berust bij gemeenten. Het is dus zaak voor woningcorporaties om met gemeenten (al dan niet als onderdeel van de prestatieafspraken) te komen tot afstemming over de optimale inzet van het gemeentelijk instrumentarium.
2. Onderstaand bespreken wij de mogelijkheden die de Huisvestingswet, de Wro en het Bro alsook het gemeentelijk grondbeleid bieden op dit gebied. Wij gaan daarbij in op zowel de huidige wetgeving als de toekomstige wetgeving onder de Omgevingswet.

##### **Huisvestingswet en Huisvestingsverordening; sturen op wie de sociale huurwoning mag bewonen.**

###### *Exclusiviteit huisvestingsverordening*

3. Sturing op de woonruimteverdeling en woonruimtevoorraad is onder de geldende Huisvestingswet alleen (en met uitsluiting van het privaatrecht!) mogelijk via de huisvestingsverordening die voor maximaal vier jaar kan worden vastgesteld.<sup>1</sup> Daarbij is de mogelijkheid tot regulering uit hoofde van de Huisvestingswet 2014, behoudens voor de Waddeneilanden, beperkt tot (sociale- en midden)huurwoningen.
4. In de huisvestingsverordening kan de gemeente een vergunningstelsel invoeren. Dit vergunningstelsel kan ingezet worden om te sturen op de *woonruimteverdeling* door categorieën huurwoningruimtes aan te wijzen die niet voor bewoning in gebruik mogen worden genomen of gegeven als daarvoor geen huisvestingsvergunning is verleend.<sup>2</sup> Door het invoeren van dergelijke vergunningstelsels kan de gemeente in de hand houden aan wie sociale huur- en middenhuurwoningen in gebruik worden gegeven.
5. Bij het invoeren van een vergunningstelsel en het vervolgens verlenen van vergunningen, is de gemeente (uiteraard) gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>3</sup> De werking van die beginselen – en dan met name het evenredigheidsbeginsel – brengen mee dat een gemeente bij het invoeren van een vergunningstelsel zal moeten bezien of de belangen van de verhuurders nopen tot

---

<sup>1</sup> Dit volgt uit artikel 4 van de Huisvestingswet 2014, zie ook Kamerstukken II 32271, 3, p. 16 en Kamerstukken II 2010/11, 32271, 7, p. 14.

<sup>2</sup> Art. 7 lid 1 Huisvestingswet 2014.

<sup>3</sup> Art. 3:14 BW.

DATUM 17 november 2021

PAGINA 6 van 13

overgangsrecht.<sup>4</sup> De vraag die dan gesteld moet worden is of de invoering van een vergunningenstelsel ertoe leidt dat al bestaande (en verhuurde) (sociale- of midden)huurwoningen niet meer, of veel moeilijker, verhuurbaar zullen zijn. Dat zou het geval kunnen zijn als er geen huurders (met lage of middeninkomens) te vinden zullen zijn voor deze bestaande woningen na invoering van een vergunningstelsel. Het komt ons voor dat dit niet snel het geval zal zijn, maar onderzoek zal dit moeten uitwijzen. Overigens merken wij voor de volledigheid op dat het vergunningenstelsel naar onze mening niet ingevoerd kan worden voor bestaande huurrelaties. Alleen op nieuw te verhuren woningen zal dit vergunningenstelsel van toepassing zijn.

6. Het vergunningstelsel kan worden beperkt tot bepaalde delen van de gemeente als louter in dat deel sprake is van schaarste. In de nota van toelichting op de wet is daarover het navolgende opgenomen:

*Uitsluitend dat deel van de woningen waar de schaarste betrekking op heeft, kan worden aangewezen. Door geen prijsgrens op te nemen in het wetsvoorstel wordt aan de gemeenteraad de mogelijkheid gegeven om de werking van de huisvestingsverordening te beperken tot dat specifieke deel van de woningmarkt waarop de schaarste zich lokaal voordoet en wordt de vrijheid van vestiging zo min mogelijk beperkt.*

7. De prijsgrens voor aan te wijzen woningen waarop het vergunningstelsel van toepassing is, is in de Huisvestingswet niet beperkt. In oorspronkelijke toelichting op de wet (toen deze – behoudens de wadden-eilanden - nog louter betrekking had op sociale huurwoningen) is daarover het volgende te lezen:

*Het ligt in de rede om bij de bepaling van die prijsgrens de huurtoeslaggrens als uitgangspunt te hanteren.*

Bij wijziging van de Huisvestingswet met het oog op de middenhuur is in de toelichting op de wet het navolgende opgenomen:

*Tijdens de Samenwerkingstafel middenhuur bleek dat het voor gemeenten onvoldoende duidelijk is welke mogelijkheden de Huisvestingswet 2014 biedt voor het sturen op toewijzing van huurwoningen aan middeninkomens. In de praktijk blijkt de term «goedkoop» geïnterpreteerd te worden als «onder de huurtoeslaggrens» (€ 710,68, prijspeil 2018). Hoewel een dergelijke grens in veel gevallen in de rede zal liggen, biedt de Huisvestingswet 2014 de mogelijkheid aan gemeenteraden om zelf een prijsgrens te bepalen afhankelijk van de lokale omstandigheden. Daarmee hebben gemeenteraden de ruimte om die categorieën woonruimten die schaars zijn op de lokale woningmarkt aan te wijzen in de huisvestingsverordening. De voorwaarde daarbij is dat deze schaarste leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten. (...) De mogelijkheden in het gemeentelijk beleid om het aanbod te vergroten moeten ten volle kunnen worden benut, mede in*

---

<sup>4</sup> Vgl. Hof Den Haag 1 augustus 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:2017 (Sea-watch). Zie ook artikel 1 eerste protocol EVRM dat kan nopen tot het opnemen van overgangsrecht en HR 26 januari 2019, ECLI:NL:HR:2018:109 en 110.

*het oog van de veranderende woningmarkt zoals hierboven omschreven. Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld dat in de artikelen 2, 4 en 7 van de Huisvestingswet 2014 het begrip «goedkoop» vervalt waardoor als criterium alleen overblijft: schaarste die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten.*

8. De Huisvestingswet schrijft verder ook geen inkomensgrens voor die door een gemeente gehanteerd moet worden bij de toewijzing van woningen. De enige beperking is de volgende (artikel 9 lid 2 onder b Huisvestingswet):

*(de criteria voor toewijzing) hebben niet tot gevolg dat woningzoekenden met een huishoudinkomen onder een gestelde ondergrens geheel uitgesloten worden van toegang tot de woningvoorraad in de gemeente.*

Verder geldt dat de inkomensgrenzen afgestemd moeten zijn de schaarste/behoefte (lees: voor welke inkomenscategorie is een regeling nodig omdat deze mensen anders niet aan de bak komen op de woningmarkt). Onverminderd het voorgaande schrijft de Huisvestingswet in artikel 9 voor dat de wet niet tot gevolg mag hebben dat corporaties die feitelijk werkzaam zijn in de gemeente belemmerd worden om bij de toewijzing van hun woongelegenheden uitvoering te geven aan het bepaalde bij of krachtens de artikelen 46, tweede lid, en 48, Woningwet.<sup>5</sup> Aangezien corporaties zijn gebonden aan inkomensgrenzen lijkt het vanuit dat oogpunt aangewezen dat in een Huisvestingsverordening bij deze inkomensgrenzen wordt aangesloten voor dat deel van de voorraad waarvoor corporaties verantwoordelijk zijn.

#### Gedachte achter vergunningenstelsel

<sup>5</sup> Een woningcorporatie moet vanaf 1 januari 2022 92,5% van de vrijkomende huurwoningen in het DAEB-segment toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot de vastgestelde DAEB-inkomensgrenzen (waarbij er vanaf 1 januari 2022 een differentiatie geldt van de DAEB-inkomensgrenzen naar huishoudsamenstelling, artikel 16 BTIV) of aan specifieke categorieën personen (artikel 48 Woningwet, art. 57 BTIV). Corporaties mogen 7,5% toewijzen aan andere huishoudens. Een woningcorporatie kan met de gemeente en de huurdersorganisatie afspraken maken over een hogere jaarlijkse vrije toepassingsruimte van maximaal 15%. Deze afspraken moeten partijen vastleggen in de prestatieafspraken. Bij het inzetten van de vrije toewijzingsruimte van 7,5%-15% geldt wel nog een voorrangregeling (art. 59 BTIV). De vrije toewijzingsruimte moet als eerste worden ingezet om huishoudens (met een inkomen boven de toepasselijke DAEB-inkomensgrens) te huisvesten waarvan de gemeente heeft vastgesteld dat zij voorrang krijgen (vastgelegd in een huisvestingsverordening). De volgende groep die voorrang krijgt zijn huishouders met problemen rond gezondheid, veiligheid, sociale factoren, overmacht of calamiteiten, huishoudens die woningen met elkaar ruilen of medehuurlers die huurder worden. Daarnaast geldt de regel van het passend toewijzen. Woningcorporaties moeten aan ten minste 95% van de huishoudens met een inkomen onder de huurtoeslaggrens een woning met een kale huur tot en met de aftoppingsgrenzen van de huurtoeslag toewijzen (art. 46 lid 2 Woningwet). De ratio achter de 95%-grens is om huurders te beschermen tegen een te hoge huur – in verhouding tot hun huishoudinkomen. Bij hoogstens 5% kan een corporatie een woning met een hogere huurprijs toewijzen. De vrije toewijzingsruimte mag een corporatie vanaf 1 januari 2022 verspreiden over twee jaren (nieuw artikel 54 lid 1 BTIV). Er geldt vanaf 1 januari 2022 ook een uitzondering voor ouderen met vermogen (artikel 54a ontwerp BTIV). Een oudere met vermogen kan een verzoek indienen bij de woningcorporatie voor de toewijzing van een duurdere woning.

9. Een vergunningenstelsel ter sturing op de woonruimteverdeling en de woonruimtevoorraad kan *niet* zomaar worden ingevoerd. De wetgever heeft in de totstandkomingsgeschiedenis bij de Huisvestingswet 2014 namelijk benadrukt dat het recht op de vrijheid van vestiging het uitgangspunt is, welk recht ook tot uitdrukking komt in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Gelet daarop heeft de wetgever bij de totstandkoming van de Huisvestingswet 2014 overwogen dat er een zwaarwegende reden moet zijn voor de lokale overheid om (middels invoering van een vergunningenstelsel) in te grijpen op de vrijheid van vestiging:

*“Er dienen dus zwaarwegende redenen te zijn voor de lokale overheid om hierop in te willen grijpen. Het wetsvoorstel geeft twee motieven op grond waarvan dat ingrijpen gerechtvaardigd is: schaarste (meer vraag dan aanbod) en/of leefbaarheidsproblemen (overlastgevende situaties). [nb: het motief van ‘leefbaarheidsproblemen’ is later in het wetgevingsproces geschrapt, zie Kamerstukken II 2010/11, 32271, 7, p. 5] Hierbij is van belang dat bij schaarste sprake is van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten. [...] De onderbouwing van het bestaan van schaarste [...] is van groot belang [...] De aanwezigheid van schaarste is op zich onvoldoende reden voor de lokale overheid om in te grijpen in de woonruimteverdeling. Aangrijpingspunt moet zijn dat de schaarste leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten. Het gaat dan om verdringing op de woningmarkt van kwetsbare groepen door groepen die een sterkere positie hebben”<sup>6</sup>*

10. Er kan dus slechts een vergunningenstelsel op grond van de Huisvestingswet 2014 worden ingevoerd voor (sociale- en midden)huurwoningen als er sprake is van schaarste in de huurwoningmarkt. Om als gemeente gebruik te kunnen maken van het instrumentarium van de Huisvestingswet 2014 op grond van schaarste, zal de gemeente moeten aantonen dat die schaarste zich voordoet omdat er i) meer vraag dan aanbod is van goedkope woningen waardoor mensen met bescheiden inkomens onvoldoende aan bod komen, ii) meer vraag dan aanbod van aangepaste of geschikte woningen is voor een bepaalde groep, zoals mensen met beperkingen, mensen die zorg behoeven of senioren of iii) in een gemeente door geen of geringe uitbreidingsmogelijkheden meer vraag dan aanbod is, waardoor de huidige bewoners onvoldoende aan bod komen.<sup>7</sup> De gemeenteraad zal bij de vaststelling van de lokale huisvestingsverordening moeten kunnen motiveren van welke vorm van schaarste hier sprake is. Verder zal de gemeenteraad moeten onderbouwen dat het invoeren van een vergunningstelsel uit hoofde van de Huisvestingswet 2014 een geschikt en noodzakelijk middel is om de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van de vorm van schaarste die speelt te bestrijden, alsmede moeten onderbouwen dat er voldaan is aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.<sup>8</sup>

#### *Inhoud huisvestingsverordening*

11. In de lokale huisvestingsverordening moet verduidelijkt worden voor welke gevallen een vergunningplicht als bedoeld in de Huisvestingswet 2014 geldt. Bij een vergunningplicht ter sturing op de

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2009/2010, 32271, 3, pp. 15, 17.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2009/2010, 32271, 3, p. 17.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2009/2010, 32271, 3, p. 43.



woonruimteverdeling, moet bijvoorbeeld in de huisvestingsverordening vast worden gelegd welke prijsgrenzen gehanteerd worden en moet het gebied waarvoor deze vergunningplicht geldt afgebakend zijn. De prijsgrenzen in de huisvestingsverordening voor de vergunningplicht ter sturing op de woonruimteverdeling en die voor de vergunningplicht ter sturing op de woonruimtevoorraad hoeven overigens niet gelijk aan elkaar te zijn.<sup>9</sup> Ook de afbakening van het gebied van deze vergunningplichten kan verschillen.<sup>10</sup>

12. Onverminderd het voorgaande kan een gemeente in een huisvestingsverordening regels stellen over de wijze waarop het aanbod van sociale woningen die beschikbaar zijn voor verhuur, bekend moet worden gemaakt.<sup>11</sup>

**Wet ruimtelijke ordening (Wro), Besluit ruimtelijke ordening (Bro), de doelgroepenverordening en de Omgevingswet; sturen op bouw van sociale huur, hoe lang de woning voor de doelgroep in stand gehouden moet worden en de maximale aanvangshuur.**

#### *Bestemmingsplan/Omgevingsplan*

13. De Huisvestingswet 2014 is niet de enige wet die gemeenten de mogelijkheid biedt om te sturen in de woningvoorraad. Ook de regels der ruimtelijke ordening bieden mogelijkheden voor de gemeente, zij het dat de gemeente aan de hand van die regels er niet op kan sturen *aan wie* aangewezen woningen in gebruik gegeven worden (dat kan alleen via een huisvestingsverordening). Er kan slechts gestuurd worden op het type woningen, de minimale oppervlakte en als het gaat om sociale- of middenhuur, de instandhoudingstermijn, de maximale huurprijs en voor welke doelgroep de woningen bestemd zijn. Er kan dus met het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium op aangestuurd worden *wat en voor wie* er gebouwd wordt.
14. Het voornoemde komt in verschillende artikelen in het Wro en Bro tot uitdrukking. In artikel 3.1 van de Wro is om te beginnen opgenomen dat een bestemmingsplan regels kan bevatten met betrekking tot woningbouwcategorieën, met dien verstande dat de woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking mogen hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied. In artikel 3.1.2. van het Bro is vervolgens opgenomen dat een bestemmingsplan regels kan bevatten met betrekking tot onder meer sociale huurwoningen en geliberaliseerde woningen voor middenhuur. Deze woningbouwcategorieën zijn in artikel 1.1.1 Bro nader gedefinieerd. Met betrekking tot de categorieën sociale huurwoningen is daarbij bepaald dat de betreffende doelgroep in een gemeentelijke verordening (de 'doelgroepenverordening') moet worden beschreven. Het voorgaande systeem wordt onder de Omgevingswet voortgezet. Ook onder de werking van die wet kan een gemeente via het omgevingsplan sturen wat er voor wie gebouwd wordt. Onder de Omgevingswet komt de doelgroepenverordening (zie onderstaand) te vervallen. Wat daarin thans geregeld wordt, kan in de toekomst in het omgevingsplan worden opgenomen.

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 271, 7, p. 6.

<sup>10</sup> ABRvS 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2833.

<sup>11</sup> Zie artikel 20 Huisvestingswet.

DATUM 17 november 2021

PAGINA 10 van 13

#### *Instandhoudingstermijnen in de doelgroepenverordening*

15. Als er in een bestemmingsplan gronden zijn aangewezen voor sociale – of middenhuur, moet in de doelgroepenverordening tot uitdrukking komen voor welke termijn de woningen als zodanig beschikbaar moeten blijven.<sup>12</sup> Zo moeten sociale huurwoningen en middeldure huurwoningen op grond van het Bro voor tenminste tien jaar beschikbaar blijven voor de in de doelgroepenverordening omschreven doelgroep.<sup>13</sup> Langer kan dus ook. 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.<sup>14</sup>
16. De voorraad huurwoningen die aan die termijn gebonden wordt, moet wel beperkt blijven 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.<sup>15</sup> Sowieso moeten de termijnen in de doelgroepenverordening vanuit het oogpunt van het recht op vrije vestiging (art. 2 van het Vierde protocol bij het EVRM) beperkt blijven tot de tijd die nodig is om de woningmarkt weer goed te laten functioneren. Het hanteren van percentages voor woningbouwcategorieën in het bestemmingsplan die bestemd zijn voor bepaalde categorieën bewoners als omschreven in de doelgroepenverordening, vormt immers een inbreuk op het recht van vrije vestiging en die inbreuk kan slechts als legitiem worden aangemerkt als er deze inbreuk als “noodzakelijk in een democratische samenleving” moet worden beschouwd. Deze noodzakelijkheidstoets brengt mee dat de duur van de termijn die in de doelgroepenverordening is vastgelegd in een redelijke verhouding staat tot het daarmee na te streven doel der sturing van de woningmarkt uit het oogpunt van leefbaarheid en een goede ruimtelijke ordening.<sup>16</sup>

#### *Minimale oppervlakte en prijsdifferentiatie bij sociale huurwoningen*

17. Om er voor te zorgen dat voor de doelgroep kwalitatief goede woningen worden gebouwd kan het wenselijk zijn en is het mogelijk om in een bestemmingsplan (of onder de Omgevingswet in het omgevingsplan) 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’. Gedacht kan worden aan een motivering waarbij beoogd wordt om met een minimale oppervlakte een bepaalde doelgroep te faciliteren, zoals starters, doorstromers, gezinnen en/of

---

<sup>12</sup> Stb. 2017, 172, p. 5.

<sup>13</sup> Art. 1.1.1. lid 1 sub d sub j van het Bro.

<sup>14</sup> Stb. 2017, 172, p. 4.

<sup>15</sup> Stb. 2017, 172, p. 4.

<sup>16</sup> Zie art. 3.1.2 van het Bro en de toelichting daarop in Stb. 2008, 145, p. 55. In het arrest EHRM 6 november 2017, nr. 43494/09 (Garib / Nederland) heeft het Hof van Justitie bevestigd dat het tegengaan van verloedering van bepaalde wijken en het verbeteren van kwaliteit van leven kwalificeert als legitiem doel in het kader van een inbreuk op artikel 2 van het Vierde protocol bij het EVRM. Wij menen dat de termijn uit de doelgroepenverordening ook het doel van het bevorderen van leefbaarheid nastreeft en daarmee ook als ‘legitiem doel’ aangemerkt kan worden. Dat de duur van de termijn van belang is voor de vraag of de noodzakelijkheidstoets doorstaan kan worden is, hoewel het een ander soort casus betrof, in vergelijkbare zin overwogen in EHRM 23 mei 2006, 46343/99 (Riener/Bulgarije), par. 118-130.

DATUM 17 november 2021

PAGINA 11 van 13

middeninkomens.

Uit de jurisprudentie volgt dat oppervlakte-eisen kunnen worden gesteld teneinde de nieuw te bouwen woningen te laten aansluiten bij de behoefte van de doelgroep waarvoor gebouwd wordt. Ten aanzien van een plan dat voorzag in een complex met woningen bedoeld voor studenten en jongeren, waarbij in de planregels was opgenomen dat de oppervlakte per woning maximaal 65 m<sup>2</sup> bedraagt overweegt de Afdeling<sup>17</sup>:

*“Met het opnemen van het vereiste van een maximale oppervlakte van een woning van 65 m<sup>2</sup> wordt tegengegaan dat te grote woningen kunnen worden gerealiseerd, zodat ze aantrekkelijk blijven voor studenten en jongeren. Nu het plan beoogt om studenten- en jongerenwoningen mogelijk te maken, is dit vereiste geen ongeschikt middel om deze doelstelling te bereiken.”*

Uit de jurisprudentie blijkt daarnaast dat het voorschrijven van een minimumoppervlakte bij nieuwbouw, verbouw of splitsing van woningen uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening mogelijk is.<sup>18</sup> De minimale oppervlakte was in dat geval bedoeld om de leefbaarheid ten goede te komen.<sup>19</sup>

18. Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het voor een gemeente mogelijk is om (bijvoorbeeld in een woonvisie) beleidsmatig doch onderbouwd te verankeren dat een gemeente toekomstbestendige en gevarieerde wijken wil realiseren die voorzien in diverse woningbehoeften.<sup>20</sup> Vanuit die visie kan het wenselijk zijn minimale oppervlaktematen voor sociale huurwoningen voor te schrijven in het bestemmingsplan of omgevingsplan. In de doelgroepenverordening (of onder de Omgevingswet het omgevingsplan) zou dan vervolgens nog een koppeling kunnen worden gemaakt tussen verschillende aanvangshuurprijzen en de oppervlakte van de sociale huurwoningen.<sup>21</sup>
19. Een gemeente kan een doelgroepenverordening instellen voor die delen van de waarvoor in bestemmingsplannen - die tot stand zijn gebracht onder de Wro (of Omgevingswet) - woningen zijn bestemd voor sociale huur, midden-huur of sociale koop. Gezien de dwingend geformuleerde tekst in de

---

<sup>17</sup> Zie ABRvS 12 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB3421.

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld ABRS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3190 en ABRS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:173.

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld ABRS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:944 en ABRS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:967

<sup>20</sup> Zie voorts ABRS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1747,

<sup>21</sup> Wel kan worden afgevraagd of het binnen de categorie middenhuur is toegestaan de huurprijs nader te differentiëren naar verschillende prijssegmenten gerelateerd aan de oppervlakte. Immers, in de Nota van Toelichting bij de wijziging van het Bro in 2017 is uitdrukkelijk bepaald dat het niet de bedoeling is om dergelijke aanvullende (kwaliteits)eisen te stellen, omdat een minimale kwaliteit reeds geborgd is via het Bouwbesluit 2012 en het minimale aantal WWS-punten dat nodig is voor liberalisatie. De wens van gemeenten om regels met betrekking tot woninggrootte op te nemen, is door de regering uitdrukkelijk van de hand gewezen. Niettemin zien wij in de praktijk vaak dat in doelgroepenverordeningen de maximale aanvangshuren (wel) worden gedifferentieerd naar oppervlakte. Als dit gemotiveerd wordt vanuit een ruimtelijke relevantie, zoals bijvoorbeeld het faciliteren van bepaalde doelgroepen, lijkt daar geen rechtsregel aan in de weg te staan.

DATUM 17 november 2021

PAGINA 12 van 13

Bro lijkt het niet de bedoeling van de wetgever te zijn geweest om bij sociale huur en middenhuur de werking van een doelgroepenverordening te beperken tot bepaalde delen van een gemeente. Waar het lijkt aan te komen is of de woningen in de bestemmingsplan voornoemd zijn bestemd of niet. De tekst van het Bro luidt aldus:

*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;*

*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.*

20. Omtrent de in een doelgroepenverordening te hanteren inkomensgrenzen bij het bepalen van de doelgroep bevat de wet geen voorschriften. Hetgeen wordt overwogen in randnummer 8 lijkt hier ook leidend te moeten zijn in dien zin dat voor de sociale huur aansluiting wordt gezocht bij de beperkingen die gelden voor corporaties bij toewijzing.

#### *Financiële bijdragen*

21. Een gemeente kan op grond van de Wro<sup>22</sup> en de Omgevingswet<sup>23</sup> een vrijwillige financiële bijdrage vragen aan ruimtelijke ontwikkelingen als daarvoor een basis is opgenomen in een structuurvisie/omgevingsvisie of programma en er een voldoende samenhang is tussen de door de ontwikkelaar gewenste ontwikkelingen en de gevraagde financiële bijdrage. Het moet dan gaan om bijdragen die gevraagd worden voor investeringen in het domein van de fysieke leefomgeving (dus in hoofdzaak investeringen in fysieke werken, maar daarbij bestaat wel enige ruimte voor annexe kosten)<sup>24</sup>. Onder de Omgevingswet bestaat straks bovendien de mogelijkheid een dergelijke financiële bijdrage ook publiekrechtelijk af te dwingen, als dat in het omgevingsplan is voorgeschreven.<sup>25</sup>
22. Het voorgaande brengt mee dat een gemeente de mogelijkheid heeft om lucratieve ontwikkelingen te laten bijdragen aan het realiseren van sociale woningbouw. Corporaties zouden met gemeente kunnen afspreken dat zij hun beleidsmatig instrumentarium inzetten om te komen tot een fonds dat bijdraagt aan sociale woningbouw. Omtrent de aanwending van deze bijdragen in het kader van sociale woningbouw zouden corporaties afspraken kunnen maken met de gemeente. Daarbij valt te denken aan afspraken

<sup>22</sup> Zie artikel 6.24 Wro en artikel 13

<sup>23</sup> Zie artikel 6.22 Omgevingswet.

<sup>24</sup> Zie ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2950.

<sup>25</sup> Zie artikel 13.23 Omgevingswet en het ontwerp Besluit financiële bijdrage Omgevingswet.

DATUM 17 november 2021

PAGINA 13 van 13

over de investeringen in de (onrendabele top (geheel of ten dele) bij de) aankoop van gronden voor sociale woningbouw en/of (openbare) voorzieningen die de leefbaarheid rond sociale huurwoningbouw bevorderen.

### **Grondbeleid**

23. Gemeente hebben soms zelf de beschikking over grondposities of kunnen daarover door de inzet van hun publiekrechtelijk instrumentarium (wet voorkeursrecht gemeenten en/of onteigening) komen te beschikken. Bij de uitgifte van deze grond heeft de gemeente contractvrijheid, met dien verstande dat er geen afspraken gemaakt kunnen worden over woonruimteverdeling (wie mag een woning bewonen) en voorts acht geslagen moet worden op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
24. Het voorgaande brengt mee dat een gemeente – bij voorkeur annex aan het publiekrechtelijk instrumentarium – strikte voorwaarden zou kunnen stellen bij gronduitgifte. Daarbij is te denken aan afspraken over maximale aanvangshuur, de instandhoudingstermijn en de minimale oppervlakte van sociale huurwoningen maar ook over – als het een groter locatie betreft - een minimaal percentage.