

50. Compensatie sociale woningbouw, deel 1

EVERT JAN VAN BAARDEWIJK EN MARTIEN URLINGS

De Omgevingswet kent een regeling waardoor gemeenten financiële bijdragen kunnen verkrijgen voor locaties waar tekorten op sociale woningbouw worden gecompenseerd. Evert Jan van Baardewijk en Martien Urlings behandelen in dit artikel vooral de context van het werken met compensatie en behandelen een rekenvoorbeeld. Daarbij gaan zij uit van de publiekrechtelijke route van kostenverhaal en financiële bijdrage. In een volgend deel verkennen zij hoe met compensatie kan worden omgegaan in de privaatrechtelijke route.

1. Inleiding

Met de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is in de Omgevingswet (hierna: Ow) een regeling opgenomen voor financiële bijdragen aan de ontwikkeling van gebieden. Deze regeling is opgenomen in afdeling 13.7 en sluit aan op de regeling over het (reguliere) kostenverhaal van afdeling 13.6. De toepassing van afdeling 13.7 is niet verplicht, in tegenstelling tot die van afdeling 13.6. Gemeenten kunnen financiële bijdragen bedingen bij het aangaan van anterieure overeenkomsten op grond van art. 13.22 Ow (hierna: het privaatrechtelijke spoor). En voor het omgevingsplan is er een afdwingbare mogelijkheid beschikbaar op grond van art. 13.23 Ow (hierna: het publiekrechtelijke spoor). Deze is beschikbaar voor een zestal categorieën (art. 8.21 Omgevingsbesluit). Door het opnemen van een regel in het omgevingsplan wordt een financiële bijdrage dan afdwingbaar bij degenen die een bouwactiviteit uitvoeren.¹

Eén van die zes categorieën is de financiële compensatie voor een tekort aan sociale woningbouw. Het idee is dat gemeenten in hun woonbeleid of woonvisie gemeentebreed een norm hanteren voor sociale huur- en -koopwoningen. Dat kan ook voor middeldure huurwoningen, maar voor een tekort daarvan kunnen geen compenserende bijdragen worden opgelegd via het omgevingsplan. Het hanteren van zo'n norm betekent echter niet dat die op elke ontwikkellocatie wordt toegepast. Onder omstandigheden kan de gemeente, in het omgevingsplan, toestaan dat er op een locatie minder woningen in de sociale sector worden gerealiseerd dan de norm aangeeft. Dat betekent dat er elders gecompenseerd moet

worden om gemeentebreed toch op de aantallen van die norm uit te komen. Dat heeft consequenties voor grondexploitaties. De gemeente mag daarom compensatiebijdragen opleggen ten behoeve van locaties waar de compensatie moet gaan plaatsvinden.

De vraag is: hoe kunnen de bedragen van die compensaties worden bepaald. We behandelen die vraag vanuit de optiek van gemeenten. In dit artikel wordt dat verkend aan de hand van casuïstiek. Eerst wordt geschetst hoe de gemeente kan bepalen welke aantallen woningen (mogen) worden gerealiseerd. Daarna komt aan bod welke dilemma's zich kunnen voordoen bij het bepalen van compensatie. Vervolgens wordt een casus met een rekenvoorbeeld gegeven. Die is afgestemd op de publiekrechtelijke route van kostenverhaal. In een volgend artikel willen we nagaan of en waarom dit anders kan worden toegepast in de privaatrechtelijke route van kostenverhaal.

2. Hoe kan de gemeente bepalen welke aantallen woningen (mogen) worden gerealiseerd?

2.1 Wettelijke inkadering

Voor het antwoord op deze vraag helpt het om even terug te kijken naar afdeling 6.4 Wro en afdeling 6.2 Bro. We hebben het dan over de mogelijkheid om locatie-eisen te stellen in een exploitatieplan. Op basis van art. 6.2.10 Bro kunnen regels worden gesteld over aantallen en/of plekken voor sociale huur-, middeldure huur-, sociale koopwoningen en de uitgifte van kavels in particulier opdrachtgeverschap. Voor dit artikel beperken we ons tot sociale huur- en sociale koopwoningen.

Met de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is de directe koppeling tussen kostenverhaal en locatie-eisen van afdeling 6.4 Wro losgelaten. Locatie-eisen komen op een andere plek in het omgevingsplan dan een kostenverhaalsregel. De mogelijkheid om eisen te stellen ten aanzien van de genoemde woningbouwcategorieën is opgenomen in art. 561c lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving. Verschil met de Wro is dat er geen afzonderlijke (doelgroepen)verordening wordt vastgesteld, maar dat doelgroepen en instandhoudingstermijnen in het omgevingsplan worden vastgelegd. Voor sociale huur is de instandhoudingstermijn wettelijk minstens tien jaar; voor sociale koopwoningen is die termijn minstens een jaar en maximaal tien jaar. Met inachtneming van deze criteria mag de gemeente in het omgevingsplan haar keuzes maken.

2.2 Beleidsnorm procentuele aandelen specifieke woningbouwcategorieën

Hoe kan de gemeente nu op deze categorieën sturen als het gaat om de aantallen of percentages? Stel: de gemeentelijke beleidsnorm houdt in dat er 30% sociale huur, 15% sociale koop, 20% middeldure huur en 35% vrije sector wordt gerealiseerd. Over die laatste categorie kan de gemeente in het omgevingsplan geen regels opnemen, maar over de andere drie dus wel. In de basis zou de gemeente voor (medewerking aan) elk plan willen uitgaan van de genoemde procentuele verdeling als voorwaarde voor de wijziging of afwijking van het omgevingsplan. Dit is echter in een aantal gevallen niet realistisch. Allereerst komt het veel voor dat private partijen medewerking vragen aan een initiatief voor een relatief kleine locatie. Als voor een locatie waar tien woningen op passen de genoemde procentuele eisen worden gesteld, zal er in de regel geen exploitant te vinden zijn voor de verhuur van sociale huurwoningen. In de tweede plaats: als er een woningbouwontwikkeling plaatsvindt naast een locatie waar al sprake is van 100% sociale huur, kiezen gemeentebesturen er regelmatig voor op die specifieke locatie een lager aandeel sociale huur te (laten) realiseren om in het totaal van het gebied de diverse woningcategorieën te kunnen spreiden. In de praktijk blijken er meer logische redenen te zijn om met enige regelmaat af te wijken van de beleidsnorm.

2.3 Opties voor sturing via het omgevingsplan

We schetsen enkele opties voor sturing via het omgevingsplan, dat wil zeggen vanuit de publiekrechtelijke route van kostenverhaal en financiële bijdragen:

1. De gemeente volstaat met het noemen van percentages voor sociale huur en sociale koop (en eventueel voor middeldure huur erbij). Dit geeft weinig sturing, want als er geen regel wordt opgenomen over het maximumaantal woningen, kan niet tussentijds worden gemeten of en wanneer aan deze percentages is voldaan.
2. Optie 2 is dezelfde als optie 1, maar nu wordt er wel een regel over een maximumaantal opgenomen. Stel: de gemeente bepaalt dat maximaal 1.000 woningen mogen worden gerealiseerd. En stel dat er vergunningen zijn verleend voor 350 vrije sectorwoningen. Dan wordt een aanvraag voor de 351^e vrije sectorwoning

geweigerd. Vanaf de 351^e woning moeten de aanvragen zich dan richten op de andere drie categorieën. Maar welke? Dat is vrij. Stel dat ontwikkelende partijen nu eerst vergunningen vragen voor 150 sociale koopwoningen. Dat past binnen de regels. Vervolgens wordt een vergunning gevraagd voor de bouw van 200 middeldure huurwoningen. Ook dat mag. Vervolgens worden er geen vergunningen meer aangevraagd. Ook dat past binnen de regels. Het resultaat is dat er geen sociale huurwoningen worden gebouwd. Ook deze optie geeft daarom relatief weinig sturing.

3. Optie 3 is dat, behalve de procentagereguleer en een regel over het maximumaantal, er ook een regel wordt opgenomen over het minimumaantal woningen. We noemen deze optie alleen, maar werken die niet uit. Er zitten allerlei detailvragen aan vast waardoor er tal van tussenvarianten kunnen ontstaan.²
4. Optie 4 is dezelfde als optie 2, maar nu voegt de gemeente aan de procentagereguleer een regel toe waarin de plekken worden aangewezen voor realisatie van de sociale huur- en -koopwoningen en middeldure huurwoningen. Zo'n regel leidt ertoe dat vergunningaanvragen voor andere categorieën op die plekken worden afgewezen. Daarmee wordt er verdergaand gestuurd dan in de opties 1 en 2.
5. Optie 5 is dezelfde als optie 4, maar nu worden op die aangewezen plekken ook aantallen in de regel opgenomen. Zo'n regel leidt ertoe dat een vergunningaanvraag voor een lager of hoger aantal op de betreffende plek wordt afgewezen. Dit geeft aanzienlijk meer sturingsmogelijkheden dan de voorgaande opties.
6. Optie 6 is als optie 5, maar nu neemt de gemeente ook een voorwaardelijke plicht op in het omgevingsplan met als inhoud dat vergunningen voor andere categorieën worden geweigerd als niet eerst de vergunningen voor de bouw van de sociale huurwoningen zijn benut. Op die regel zijn varianten denkbaar waardoor er een volgorde wordt geregeld ten aanzien van sociale huur-, -koop- en middeldure huurwoningen en categorieën waarvoor de gemeente geen aantallen en plekken kan voorschrijven. Deze optie biedt een vergaande mate van sturing.

De opties zijn beschreven naar een stijgende mate van sturing via het omgevingsplan. Hoe verdergaand de sturing is, hoe minder flexibel de regel voor de praktijk is. Het is raadzaam te bedenken dat de hiervoor benoemde opties versimpelingen zijn. In de praktijk zullen veelal regels moeten worden toegevoegd voor uitzonderingen en afwijkingen om in totaal over een flexibele regeling te kunnen beschikken.

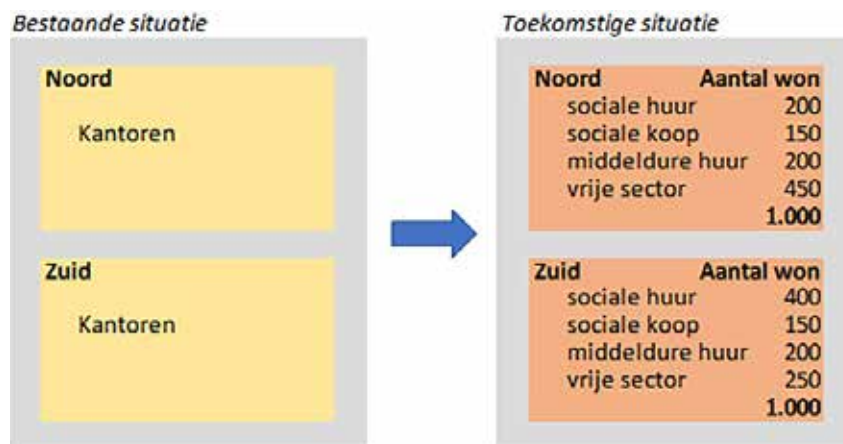
3. Rekenvoorbeeld

In paragraaf 2.3 is uitgegaan van een locatie met 1.000 woningen. We gaan hier nu een casus met een rekenvoorbeeld aan verbinden. Stel: in gemeente X kampt een kantorenlocatie met leegstand en veroudering. Vanwege de grote woningbouwambities is de gemeente van plan hier

woningbouw mogelijk te maken. Op deze locatie mogen alle kantoren worden gesloopt en worden vervangen door woningen. De gemeente wil dit faseren en gaat uit van een locatie Noord en een locatie Zuid. Voor Noord wil de gemeente binnenkort het omgevingsplan wijzigen en voor locatie Zuid vijf jaar later. Op beide locaties worden dan maximaal 1.000 woningen mogelijk gemaakt. In het omgevingsplan wordt voor Noord echter niet de procentage van de beleidsnorm opgenomen voor sociale huurwoningen

en het bijbehorende aantal, maar een percentage van 20 met dus 200 woningen. De andere percentages voor de voor te schrijven categorieën worden wel gehanteerd en dat betekent effectief dat er binnen de vrije sector meer woningen mogen worden gerealiseerd dan de 35% van de beleidsnorm. Uitgangspunt is dat compensatie plaatsvindt op Zuid en dat in het omgevingsplan, ten tijde van de wijziging voor Zuid, er 40% voor sociale huurwoningen wordt voorgeschreven met een aantal van 400.

Voor het rekenvoorbeeld gaan we uit van 450 vrije sectorwoningen op Noord en 250 op Zuid. Het plan ziet er dan als volgt uit:



Voor Noord levert het bouwplan met 20% sociale huur en 45% vrije sector een positief resultaat op. Dat is hieronder inzichtelijk gemaakt aan de hand van een versimpeld rekenvoorbeeld.

Opbrengsten	Aantal woningen Noord	Grondprijs/won	Bedrag
Sociale huurwon	200	25.000	5.000.000
Sociale koopwon	150	35.000	5.250.000
Middeldure huur	200	50.000	10.000.000
Vrije sector	450	100.000	45.000.000
Totaal	1.000		65.250.000

Kosten	Bedrag
Inbrengwaarden, bouw- en woonrijp, plankosten, bovenwijken, etc	54.500.000
Financiële bijdrage	
Totaal	54.500.000

Resultaat	Bedrag
	10.750.000

De grondopbrengsten zijn hoger dan de kosten en daarmee kan de gemeente al haar geraamde kosten verhalen op de ontwikkelaars van de woningen. Er is bovendien nog ruimte over om een financiële bijdrage te bedingen.

Voor Zuid levert het plan met 40% sociale huur een tekort op, aangezien sprake is van veel lagere grondopbrengsten. De grondopbrengst van een sociale huurwoning is immers veel lager dan die van een vrije sectorwoning.

Opbrengsten	Aantal woningen Zuid	Grondprijs/won	Bedrag
Sociale huurwon	400	25.000	10.000.000
Sociale koopwon	150	35.000	5.250.000
Middeldure huur	200	50.000	10.000.000
Vrije sector	250	100.000	25.000.000
Totaal	1.000		50.250.000

Kosten	Bedrag
Inbrengwaarden, bouw- en woonrijp, plankosten, bovenwijken, etc	54.500.000
Financiële bijdrage	
Totaal	54.500.000

Resultaat	Bedrag
	-4.250.000

Dit tekort komt voor rekening van de gemeente als gevolg van de macro-aftopping. Dit principe houdt in dat er niet meer kosten in rekening kunnen worden gebracht via kostenverhaal dan het bedrag aan geraamde opbrengsten.

De gemeente mag in het omgevingsplan, naast een regel over het reguliere kostenverhaal, een regel opnemen over een financiële bijdrage voor compensatie van het tekort aan sociale huur- en -koopwoningen. Het ontstane tekort op locatie Zuid (als gevolg van het realiseren van 10% extra sociale huurwoningen boven de norm) kan daarmee als financiële bijdrage worden verhaald op de ontwikkelaar(s) van Noord. Omgerekend komt dit voor Noord neer op een tekort per niet gerealiseerde sociale huurwoning van € 42.500 (het berekende tekort van € 4.250.000 gedeeld door 100 te weinig gerealiseerde sociale huurwoningen). In het onderstaande rekenvoorbeeld is inzichtelijk gemaakt welk effect dit vervolgens voor het financiële resultaat van Noord heeft.

Opbrengsten	Aantal woningen Noord	Grondprijs/won	Bedrag
Sociale huurwon	200	25.000	5.000.000
Sociale koopwon	150	35.000	5.250.000
Middeldure huur	200	50.000	10.000.000
Vrije sector	450	100.000	45.000.000
Totaal	1.000		65.250.000

Kosten	Bedrag
Inbrengwaarden, bouw- en woonrijp, plankosten, bovenwijken, etc	54.500.000
Financiële bijdrage	4.250.000
Totaal	58.750.000

Resultaat	6.500.000
------------------	------------------

Het resultaat van Noord is, zelfs rekening houdend met de financiële bijdrage voor sociale woningbouw, nog positief. Dat wil zeggen dat alle kosten verhaald kunnen worden. De gemeente dekt door middel van deze financiële bijdrage haar eigen tekort in het kostenverhaal van Zuid af.

Het bovenstaande rekenvoorbeeld is versimpeld en woningaantallen zijn bijvoorbeeld niet aangepast aan de programmatische verschillen tussen de twee fasen. Theoretisch passen er meer kleine woningen in hetzelfde plangebied. Dit is overigens ook weer afhankelijk van stedenbouwkundige ambities en gewenste woonmilieus (o.a. woningdichtheid) per locatie.

4. Conclusie

Met het rekenvoorbeeld laten we zien hoe de gemeente door de koppeling van twee ontwikkellocaties aan elkaar, via het omgevingsplan een financiële bijdrage kan opleggen. Gemakshalve is in dit voorbeeld gekozen voor twee locaties waar de gemeente wensen heeft voor het woonprogramma. Uit de Toelichting op het besluit waarin art. 8.21 aan het Omgevingsbesluit is toegevoegd volgt dat in de toelichting op het omgevingsplan moet blijken op welke locatie(s) de compensatie moet gaan plaatsvinden. Die voorwaarde geldt dus alleen voor het afdwingbare, publiekrechtelijk spoor. En bepalend daarbij is dat de hoogte van de financiële bijdrage gebaseerd is op het tekort van de locatie waar meer sociale huurwoningen dan de norm worden gerealiseerd. In het privaatrechtelijk spoor heeft de gemeente meer vrijheden om de hoogte van de bijdrage te bepalen en gemeenten gaan hier in de praktijk uiteenlopend mee om. In een volgend artikel gaan we daar verder op in.

- 1 N.B.: deze mogelijkheid is er niet bij omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.
- 2 Stel dat het minimumaantal 700 woningen is en dat de percentagereguleer ook geldt voor het minimumaantal en alle aantallen daarboven. Kan de eerste vergunningaanvraag voor vrije sectorwoningen dan alleen worden verleend als die aanvraag zich beperkt tot 35% van 700? En kan er dan pas een vervolgaanvraag worden gedaan voor vrije sectorwoningen als blijkt dat er vergunningen zijn verleend voor de andere categorieën conform de percentages van de regel in het omgevingsplan voor een hoger aantal dan het maximum? En hoe werkt het als er wel een regel is voor een minimumaantal maar de percentagereguleer alleen voor het maximumaantal geldt?



Over de auteurs

Evert Jan van Baardewijk is juridisch adviseur gebiedsontwikkeling bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.

Martien Urlings is financieel adviseur gebiedsontwikkeling bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.