



# Stedelijk Kader voor particuliere transformaties

## Beleidskader voor de realisatie van sociale en middeldure woningen in particuliere plannen

---

### 1. INLEIDING

Amsterdam wil een stad zijn waarin mensen ongeacht hun inkomen kunnen wonen, in alle delen van de stad. Om dit te bereiken stuurt de stad bij de uitgifte in erfpacht van nieuwe grond op verschillende categorieën woningen (sociale huur, middensegment en koopwoningen in onderscheiden prijsklassen) bestemd voor huishoudens met onderscheiden inkomens. Maar woningen worden niet alleen gerealiseerd op grond die nieuw door de gemeente wordt uitgegeven. Niettegenstaande het actieve grondbeleid van de gemeente Amsterdam, wordt een deel van de woningproductie gerealiseerd op grond waar particulieren al erfpachter zijn of eigenaar van de grond. Om het doel van de gemengde stad te bereiken is het nodig dat er ook invloed wordt uitgeoefend op het programma van door particulieren te realiseren woningen: zonder richting te geven zullen ontwikkelaars een financieel-economisch zo aantrekkelijk mogelijk programma ontwikkelen, dus voor de (koop)markt bouwen. Gezien andere tendensen zoals liberalisatie van veel (vooral particuliere maar ook sociale) huurwoningen en de prijsdruk waardoor veel middensegment huurwoningen promoveren naar duurdere huurwoningen, staat een evenwichtige ontwikkeling van de (woon) stad sterk onder druk. Het is dus van belang dat de gemeente in staat is een evenwichtige ontwikkeling te bewerkstelligen/ te bevorderen, aanvullend op het beleid dat de gemeente voert met betrekking tot de 'eigen', gemeentelijke locatie-ontwikkeling.

Naast dit algemene motief, zijn er hiervoor ook een viertal concrete aanleidingen.

1. De gemeente heeft met corporaties en huurders afgesproken om te bezien hoe ze, met name in gebieden waar het voorraadpercentage sociale huurwoningen laag is, ook in particuliere ontwikkelingen (eigen grond van particulieren of in geval van een reeds bestaand erfpachtrecht) kan sturen op het realiseren van sociale huurwoningen.
2. Op 1 juli 2017 is een wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in werking getreden waarmee gemeenten de gelegenheid wordt geboden om via bestemmingsplannen te sturen op de realisatie van middensegment huurwoningen. Via het bestemmingsplan sturen op sociale huur was al mogelijk.
3. In de Woonagenda 2025 is als stedelijke uitgangspunt voor nieuwbouw opgenomen dat van de woningen 40% als sociale woning wordt gerealiseerd, 40% van de woningen als middeldure woning en 20% als dure huur- of koopwoning. Voor de toepassing van dit uitgangspunt zijn spelregels vastgesteld (Collegebesluit d.d. 20 juni 2017). In Spelregel 10 is opgenomen dat dit stedelijk uitgangspunt ook geldt voor transformatieprojecten, waarbij is aangegeven dat de nadere regels worden uitgewerkt in een Stedelijk Kader voor particuliere transformaties.
4. In het kader van de Voorjaarsnota 2017 hebben raadsleden Dijk en Vink over het "gebruik van het bestemmingsplan voor middenhuur" een motie ingediend (Motie 545) waarin het College wordt gevraagd "Te onderzoeken welke voor- en nadelen de inzet van het bestuursrechtelijk instrumentarium ten opzichte van het privaatrechtelijke instrumentarium heeft om huurstijgingen van middenhuurwoningen te beperken".

Deze notitie gaat in op de mogelijkheden van de gemeente om in ' particuliere ' ontwikkelingen te sturen op het programma zodanig dat via stedelijke ontwikkeling aan het doel van een gemengde stad wordt bijgedragen. Ten eerste wordt in paragraaf 2 nader onderbouwd vanuit welke overwegingen de gemeente ook in particuliere ontwikkelingen richting wil geven aan het te realiseren programma. Daarna wordt uitgebreider dan in deze inleiding ingegaan op de rol/positie van de gemeente in onderscheiden ontwikkelingsituaties. Vervolgens wordt ingezoomd op de instrumenten die de gemeente moet hanteren om ook in particuliere ontwikkeling onderscheiden soorten woningen te programmeren. Daarbij is het steeds belangrijk goed te onderscheiden tussen het instrument bestemmingsplan en het instrument erfpacht. Ook is het van belang steeds helder te onderscheiden of het gaat om (de transformatie van) gebieden of om de transformatie van gebouwen.

## **2. PRAKTIJK, BELEID EN PROGRAMMERING**

In de praktijk van de transformatie is al sprake van het nastreven en bereiken van specifieke doelen. Er wordt al bijgedragen aan het realiseren van sociale huurwoningen (bijvoorbeeld specifiek voor statushouders) en middensegment in de stad.<sup>1</sup> De wijze waarop dit gaat lijkt echter vooralsnog afhankelijk van de inzet van de gemeentelijke partijen en de opstelling van de ontwikkelaars. Daarnaast kan worden geconstateerd dat de ene situatie niet de andere is en dat de locatie waar de stedelijke ontwikkeling zich afspeelt ook medebepalend is voor de mogelijkheid om te sturen op de ontwikkeling.

Deze inzet van gemeentelijke kant was tot nog toe ad hoc van aard. Aan de kant van de gemeentelijke partijen ontbreekt het aan duidelijke richting, aan gemeentelijk beleid dat de gemeentelijke inzet op heldere en eenduidige wijze representeert. Daardoor moet in ieder project worden afgetast wat tot de mogelijkheden behoort. Met beter richtinggevend beleid kan men daarentegen bij de aanvang van voorgenomen stedelijke ontwikkelingen of transformaties de kaders neerzetten.

Deze notitie is onderdeel van het vestigen van zodanig beleid. Zoals hierboven al aangegeven is de grondslag voor het sturen op sociale huur en middensegment via het bestemmingsplan gelegen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

De Woonagenda is vervolgens het overkoepelende kader waarop de gemeentelijke inzet in particuliere ontwikkelingen wordt gebaseerd. In de Woonagenda is benoemd dat het stedelijke uitgangspunt voor nieuwbouw van woningen is dat 40% als sociale woning wordt gerealiseerd, 40% van de woningen als middeldure woning en 20% als dure huur- of koopwoning.

Als nadere gemeentelijke onderbouwing is voorts de afspraak met de corporaties over de gebieden waar corporaties minder dan 35% sociale huurwoningen bezitten, van belang. Dit zijn gebieden in Amsterdam waar de gemengde stad op het spel staat. Daarnaast is de doelstelling met betrekking tot het realiseren van jaarlijks tenminste 1.200 sociale huurwoningen een gemeentelijk uitgangspunt. Daartoe is ook in andere dan in nieuw door de gemeente in erfpacht uit te geven gebieden een aandeel sociale woningbouw wenselijk. Met betrekking tot het middensegment is het gemeentelijk streven van jaarlijks 1.500 middeldure huurwoningen het fundament om ook in particuliere ontwikkelingen een gemengd woningbouwprogramma onder te brengen.

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld in stadsdeel Zuid zijn er verschillende voorbeelden waarbij bij de transformatie van gebouwen op eigen grond of met een bestaand erfpachtcontract met de ontwikkelaar wordt afgesproken dat een deel van de woningen in het sociale en/of middensegment zal worden gerealiseerd.

Naast de gewenste aantallen zullen ook de voorwaarden die de gemeente bij ontwikkelingen in gemeentelijke grondexploitaties wil stellen aan te realiseren middensegment woningen (Actieplan Middeldure Huur 2017-2025), een basis vormen voor de gemeentelijke inzet bij particuliere ontwikkelingen.

Uiteraard vergt een en ander een vertaling naar wat in onderscheiden situaties en op onderscheiden plekken wordt nagestreefd. Daarbij mag duidelijk zijn dat concrete situaties vaak niet in een mal te gieten zijn. Zo kan de gemeente in specifieke situaties ook andere doelen willen nastreven dan woningbouw. Het kan bijvoorbeeld gaan om sociaal-maatschappelijke voorzieningen. In die gevallen kan het nodig zijn geen aanvullende gemeentelijke sturing te wensen.

Ook in het geval van woningbouw is het mogelijk op onderscheiden plekken een verschillende inzet te hebben. Zo kan in gebieden waar sprake is van een grote sociale voorraad bij voorrang worden ingezet op middensegmentwoningen. In de gebieden waar de sociale voorraad onder druk staat kan een sterker accent liggen op de toevoeging van sociale huurwoningen. In Nieuw-West worden in dit verband een drietal gebieden onderscheiden waar de gemeentelijke inzet verschillend is.

De praktijk is dus genuanceerd en gevarieerd en heeft ruimte nodig. Dat laat onverlet dat hier doelen worden geformuleerd om een goed uitgangspunt te hebben.

Ten behoeve van de gemengde stad wordt als algemeen uitgangspunt voorgelegd dat in 'particuliere' ontwikkelingen 40% sociale nieuwbouw, 40% middeldure huur en 20% dure huur of koop moet worden gerealiseerd.

Enige flexibiliteit bij de toepassing moet mogelijk zijn. Er zijn verschillende redenen om dat te willen. Belangrijk is dat afwijkingen goed worden onderbouwd, om willekeur, met name ook richting particuliere partijen, te voorkomen. Redenen om af te wijken zijn gelimiteerd tot:

- met de beoogde afwijking wordt een ander stedelijk doel of programma nagestreefd in het betreffende project. Bijvoorbeeld de huisvesting van kwetsbare groepen, ouderenhuisvesting, zorgwoningen, studenten of jongerenwoningen, CPO.
- de bestaande woningdifferentiatie in het omliggende gebied van het gebouw is dusdanig specifiek, dat een andere menging in het te transformeren gebouw beter past om de gewenste gemengde wijk te bereiken.
- Het gebouw heeft een dusdanige geringe omvang dat de beoogde menging vanuit beheers-oogpunt niet wenselijk is. Het beleid van zowel corporaties als gemeente is om niet op entreeniveau sociale en markt woningen te mixen. Er is vooralsnog geen reden van dit beleid af te stappen. Bij een relatief kleine gebouwtransformatie betekent dit dat 40-40-20 niet haalbaar is

De vertaling van de uitgangspunten in concrete projecten vindt plaats in principe-, project- en/of investeringsbesluiten, indien dergelijke besluiten aan de orde zijn. Daar kunnen afwijkingen van de hoofdlijn worden vastgelegd en beargumenteerd. De uitgangspunten zijn niet bedoeld als keurslijf maar als startpunt.

### 3. ONDSCHIEDEN ONTWIKKELPOSITIES

Om vast te stellen hoe handen en voeten te geven valt aan het daadwerkelijk (laten) realiseren van het gewenste programma, is het handig eerst een korte analyse te presenteren van de wijze waarop in Amsterdam wordt gewerkt aan de realisatie van woningen. Daartoe het volgende overzicht waarbij de volgende dimensies van belang zijn:

- 1) is er sprake van privé grond of van erfpachtgrond?
- 2) gaat het om gebiedstransformatie of om gebouwtransformatie? en
- 3) wat maakt het Bestemmingsplan mogelijk?

In het onderstaande overzicht zijn de verschillende mogelijkheden die dit oplevert, opgenomen:

Nieuwe grond van de Gemeente	
Gebiedstransformatie, privé grond	Gebiedstransformatie, erfpachtgrond
Gebouwtransformatie, privé grond	Gebouwtransformatie, erfpachtgrond
Eigen of erfpachtgrond waar het bestemmingsplan uitgaat van (de mogelijkheid van) woningen	

De gemeente heeft in de in het overzicht onderscheiden situaties een verschillende positie/rol. In de **groene** situaties heeft de gemeente het voortouw; zij heeft daarbij de mogelijkheid zelf het programma te bepalen. Dat gebeurt in ruimtelijke besluiten en producten als strategiebesluiten en investeringsbesluiten. Dit is zeker het geval als er sprake is van ontwikkelingen op plekken zoals IJburg. In iets mindere mate geldt het ook voor een aantal 'brownfields' waar de gemeente een actief grondbeleid voert en (door verwerving) eigenaar van de grond is of wordt. Op die situaties gaan we in deze notitie niet verder in.

In de **witte** situatie is woningbouw mogelijk en de gemeentelijke beïnvloedingsmogelijkheden om programmatisch te sturen zijn dan beperkt. In sommige gevallen valt er wat te bereiken met overredingskracht, in andere gevallen is met geld wat te bereiken. Maar ook hier gaan we in deze notitie verder niet op in.

We concentreren ons op de **rode en oranje** situaties die met elkaar gemeen hebben dat de gemeente een positie heeft omdat er (een wijziging van) een bestemmingsplan en/ of een aanpassing van het erfpachtcontract aan de orde is die de gemeente mogelijkheden biedt te sturen. Daar gaan we onder 4) op in.

Algemeen merken we nog op dat concrete situaties zich niet naadloos laten indelen. Vaak is er in gebieden sprake van mengsituaties: gemeentelijke en particuliere ontwikkelingen (NDSM bij-

voorbeeld), gebouw- en gebiedstransformatie, etcetera. Maar dat betekent alleen maar dat in die concrete situaties de gemeente meerdere posities/rollen heeft.

Een relevante vraag is hoeveel woningbouw in particuliere ontwikkelingen aan de orde is. Een ruwe analyse op het Basisbestand Woningbouw wijst op een percentage in de orde van grootte van 25%, waarvan circa een kwart op eigen grond en drie kwart op grond met een bestaand erfpachtcontract. Daarbij dient aangetekend te worden dat particuliere plannen veelal in transformatiegebieden aan de orde zijn en dat deze plannen –anders dan eigen gemeentelijke plannen – vaak pas in een verhoudingsgewijs laat stadium bekend zijn. Dat betekent dat het genoemde percentage particuliere plannen eerder onderschat dan overschat wordt.

#### **4. DE TWEE INSTRUMENTEN**

In beginsel kan de gemeente via twee invalshoeken invloed uitoefenen op het (woningbouw)programma dat door particulieren wordt gerealiseerd. De eerste invalshoek is het bestemmingsplan, en is van toepassing wanneer er sprake is van eigen grond van particulieren en de tweede betreft erfpacht, waarbij de particulier al een erfpachtrecht heeft, maar dat (nog) geen betrekking heeft op woningen.

##### **a. Bestemmingsplan**

De Wet ruimtelijke ordening (Wro), waarvan de 'grondexploitatiewet' onderdeel is, en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) bieden reeds de mogelijkheid een percentage sociale woningen op te nemen in bestemmingsplannen.

Met de wijziging van het Bro (artikel 1.1.1, eerste lid, artikel 3.1.2 eerste lid en artikel 6.2.10) per 1 juli 2017 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. Op deze wijze kunnen gemeenten sturen op middenhuurwoningen met een huur boven de liberalisatiegrens. Het gaat dan om woningen met een aanvangshuurprijs van ten minste € 710,68 (prijspeil 2016), de zogeheten liberalisatiegrens. De door de gemeente vast te stellen maximale aanvangshuurprijs wordt jaarlijks geïndexeerd, bijvoorbeeld op basis van de consumentenprijsindex (CPI) van het CBS.

Let wel, deze mogelijkheid is niet bedoeld om in het algemeen bij (wijziging van) bestemmingsplannen specifieke categorieën woningen te benoemen, maar om dat te doen bij (wijziging van) bestemmingsplannen waar transformatie (van Niet-wonen naar Wonen) aan de orde is.

Hoe in die gevallen te komen van wettelijke mogelijkheid om specifieke woningcategorieën op te nemen naar daadwerkelijke realisatie van de gewenste woningen? Hoe krijgen we met andere woorden een en ander op correcte wijze en op het goede tijdstip in het bestemmingsplan.

Om te beginnen moet zijn voldaan aan een aantal voorwaarden om een percentage sociaal en/of middensegment in het bestemmingsplan op te nemen. De wet (Wro) biedt de mogelijkheid maar de gemeente dient in een verordening te bepalen hoe lang de termijn is dat de woningen als sociaal of middensegment moeten worden behouden, de zogenoemde instandhoudingstermijn. Daarnaast moet in zo'n verordening ook de maximale aanvangshuur voor middeldure huurwoningen worden bepaald, waarbij de maximale aanvangshuurprijs jaarlijks wordt geïndexeerd, bijvoorbeeld op basis van de consumentenprijsindex (CPI) van het CBS.

Verder ligt het voor de hand dat de gemeente het gewenste programma onderbouwd. Dat gebeurt in het algemeen door het opstellen van beleidsregels maar kan per bestemmingsplan con-

creter worden gemaakt. De onderhavige notitie met bijbehorende besluiten biedt de algemene beleidsmatige onderbouwing.

Waar, hoe en wanneer de gewenste woningbouwcategorieën in het bestemmingsplan worden opgenomen verschilt vervolgens per locatie en naar gelang het gaat om gebouwtransformatie of gebiedstransformatie. Daarop wordt hierna verder ingegaan.

#### *Gebouwtransformatie*

Gebouwtransformatie vindt veelal plaats via een aanvraag omgevingsvergunning waarin wordt gevraagd om afwijking van het vigerende bestemmingsplan, de zogenoemde Wabo-procedure. In die gevallen is het van belang dat het voor de initiatiefnemer (de particulier) in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijk is wat het stedelijk kader is bij de herontwikkeling van een pand. Al bij het eerste contact tussen de initiatiefnemer en de gemeente (het stadsdeel) moet dit kader op tafel liggen. De gebiedsmanagers en projectmanagers van grootstedelijke gebieden moeten van de beleidsregels op de hoogte zijn en die goed laten functioneren. Er wordt vanuit gegaan dat via deze gemeentelijke actoren de relevante transformaties in het vizier zijn.

Een tweede check ligt bij de toetsers van de aanvraag omgevingsvergunning; deze moet toetsen of bij een bestemmingsafwijking van niet-wonen naar wonen er een percentage /aandeel sociale woningen (en binnenkort ook middensegment) in moet zitten.

Met betrekking tot het centraal-stedelijke overzicht op de ontwikkelingen, de advisering over specifieke gevallen en dergelijke, is er een belangrijke rol voor bijvoorbeeld de kantorenloods en het Transformatieteam. Nagegaan moet nog worden welke samenwerking tussen onderscheiden RVE's op dit punt verder gewenst is.

Uitgangspunt is dat bij gebouwtransformatie de genoemde programma-uitgangspunten worden gehanteerd. Er wordt in beginsel alleen positief gereageerd op een aanvraag omgevingsvergunning als wordt voldaan aan het programmatische kader, en uiteraard aan andere toepasselijke stedelijke kaders en wettelijke regelingen.

#### *Gebiedstransformatie*

In het geval van gebiedstransformatie kan er sprake zijn van een nieuw bestemmingsplan of een herziening van een vigerend bestemmingsplan (voorbeeld: Sloterdijk centrum), of er kan sprake zijn van een gebiedsvisie of generiek document dat een leidraad biedt voor de postzegelbestemmingsplannen of projectbesluiten die per kavel of kleinere eenheid worden genomen (voorbeeld: Amstel III). In die gevallen is het aan de projectleiding en aan de opsteller van een gebiedsvisie of bestemmingsplannen om de programmatische hoofdlijnen vast te leggen.<sup>2</sup>

In gebiedsontwikkelingen met particulier grondeigendom, speelt, in het verlengde van het opstellen van een bestemmingsplan, het opstellen van een (concept) exploitatieplan. Dit in verband met het kostenverhaal van door de gemeente te realiseren openbare ruimte, waarbij ook de realisatie van vastgoed met lagere grondwaarden in het exploitatieplan worden meegenomen. Het beeld daarbij is overigens dat het exploitatieplan een stok achter de deur vormt; de eigenlijke zaken met de ontwikkelaars worden gedaan door het afsluiten van zogenoemde anterieure overeenkomsten, mogelijk op basis van het concept-exploitatieplan<sup>3</sup>. Het principe van het onderbrengen van sociale en middensegmentwoningen in bestemmingsplan, exploitatieplan en

---

<sup>2</sup> De opdrachtgever bepaalt de kaders en de jurist op het plan adviseert alleen. Als in een gebiedsvisie of Stedenbouwkundig Plan e.e.a. over woningcategorieën is opgenomen en deze doorvertaald moeten worden in het bestemmingsplan, dan is dat in principe leidend voor de opsteller van het bestemmingsplan tenzij de adviseur concludeert dat dit niet kan c.q. andere belemmeringen zich voordoen. Wanneer dit zich voordoet dan wordt dit aan de projectleider voorgelegd en zo nodig ook bestuurlijk.

anterieure overeenkomsten is op zich geen groot probleem. In de praktijk blijkt het echter een lastig fenomeen dat veel inspanning vergt .

## **b. Erfpachtcontract**

Bij eigen grond van particulieren is het bestemmingsplan het gemeentelijk instrument om bepaalde woningbouwcategorieën in projecten te krijgen. Als er sprake is van grond waarop reeds een erfpachtrecht is gevestigd, ligt dat anders. Dan vormt het vigerende erfpachtcontract het uitgangspunt. De grond is van de gemeente maar de erfpachter heeft het recht om de grond te gebruiken voor de bestemming die is vastgelegd in het erfpachtcontract. Dit erfpachtcontract heeft betrekking op een andere bestemming dan wonen. Als de eigenaar in dat geval woningbouwplannen heeft, dient de bestemming in het erfpachtcontract te worden aangepast. Daarmee heeft de gemeente een (onderhandelings)instrument in handen om met de ontwikkelaar te overleggen over het programma.

Ook in deze situatie kan onderscheid worden aangebracht tussen gebiedstransformatie en gebouwtransformatie, maar dat onderscheid heeft hier een iets andere betekenis. Bij gebiedstransformatie is sprake van meerdere gebouwen die (min of meer gelijktijdig, maar in ieder geval samenhangend) getransformeerd worden terwijl gebouwtransformatie betrekking heeft op een enkel pand. Het verschil is dan verder dat in een gebiedstransformatie de sturing op woningbouwcategorieën gericht kan worden op meerdere panden of kavels tegelijk. Daarbij ligt het voor de hand te werken met een gebiedsvisie of generiek document dat een leidraad biedt voor de invulling per kavel/erfpachtrecht. Met betrekking tot die individuele erfpachtrechten kan dan worden gewerkt met projectbesluiten en/of postzegelbestemmingsplannen (voorbeeld: Amstel III). Bij enkelvoudige gebouwtransformatie kan men alleen op individuele panden sturen.

In het geval van gebiedstransformatie is het van belang na te gaan of er naast het erfpachtinstrument ook gebruik kan worden gemaakt van het instrument bestemmingsplan. Dit is vooral van belang in het geval van facilitair grondbeleid waarin de gemeente initiatieven van particulieren afwacht en geen actieve rol wil spelen. In dat geval is het raadzaam om in het bestemmingsplan dat de weg opent voor particuliere initiatieven, de gewenste woningbouw categorieën op te nemen. Dat kan een stevige basis vormen voor de erfpachtonderhandelingen.

Belangrijk uitgangspunt is dat de gemeente aan (het meewerken aan) een erfpachtbestemmingswijziging voorwaarden kan verbinden. Uiteraard geldt in het algemeen dat hoe beperkender de gemeentelijke voorwaarden, hoe groter het (negatieve) effect op de grondwaarde. Dat laat onverlet dat de uitgangspositie sterk is. Of de gemeente het programmatische doel bereikt hangt mede af van de reactie van de erfpachter. Het is mogelijk dat door de opstelling van de gemeente een erfpachter afziet van een project zodanig dat de ontwikkeling in het geheel niet van de grond komt. Dit is een risico dat de gemeente alsdan (bewust) neemt.

Evenals bij bestemmingsplanwijzigingen, is ook hier vroegtijdige kennis van de plannen van initiatiefnemers van belang. Het is belangrijk dat de gemeentelijke actoren in gebiedsontwikkelingen (projectmanagers) en bij gebouwtransformaties (gebiedsmanagers) zich hiervan bewust zijn en zo vroeg mogelijke plannen van initiatiefnemers kennen. De gemeente kan uiteraard - met name in gebiedsontwikkeling - ook zelf initiërend zijn bij de benadering van mogelijke partijen.

---

<sup>3</sup> Het heeft voorsnog niet de voorkeur exploitatieplannen daadwerkelijk vast te stellen. Er zit een zware vaststellingsprocedure aan vast en het exploitatieplan dient minstens jaarlijks herzien te worden. Het heeft de voorkeur het kostenverhaal en eventuele locatie-eisen, zoals de eis ten aanzien van het programma, middels anterieure overeenkomsten te verzekeren.

Evenals in het geval van bestemmingsplanwijzigingen is er een (coördinerende) rol weggelegd voor kantorenloods en Transformatieteam.

Juridisch valt een en ander nader te preciseren. Herhaaldelijk is in de jurisprudentie vastgesteld dat een publiekrechtelijke rechtspersoon, als de gemeente, gebruik mag maken van haar privaatrechtelijke bevoegdheden om een bepaald gebruik van een grond of een bouwwerk te beperken, dat volgens het vigerende bestemmingsplan wél is toegestaan. De gemeente mag in dat geval met de privaatrechtelijke hand terugnemen wat ze in eerdere instantie met de publiekrechtelijke hand heeft weggegeven. Een dergelijke gebruiksbeperking levert in het kader van de tweewegenleer geen onaanvaardbare doorkruising op, om de eenvoudige reden dat de wetgever zich niet uitdrukkelijk tégen deze praktijk heeft uitgesproken. Heeft de wetgever dat echter wel gedaan, bijvoorbeeld bij zaken die in het Bouwbesluit zijn geregeld, dan heb je wél onaanvaardbare doorkruising als je dat privaatrechtelijk gaat inperken. Ten aanzien van planologie is de gemeente echter vrij om het ruimtelijke ordeningsbeleid uit te voeren met gebruikmaking van haar privaatrechtelijke bevoegdheden.

In het verlengde daarvan ligt ook de weigering van de gemeente om mee te werken aan de aanpassing van de bestaande erfpachtbestemming, zolang je aannemelijk kunt maken dat de gemeente daarmee een aantoonbaar belang nastreeft. Dat kan zijn een planologisch belang, een financieel belang of een breder algemeen belang van maatschappelijke aard, waaronder dus ook het belang om ervoor te zorgen dat de woningmarkt niet overspoeld wordt met kleine, dure en voor de meeste mensen onbetaalbare huurwoningen. Het maken van centraal beleid op dit punt ondersteunt en versterkt het voorgaande. Het biedt ook bescherming tegen eventuele beschuldiging van misbruik van recht, mocht de gemeente weigeren om de erfpachtbestemming aan te passen, omdat de erfpachter in het kader van de transformatie geen sociale/ of middensegment huur in het woningprogramma wil opnemen.

## 5. RISICO'S

In het voorgaande zijn al een aantal risico's van het beleid van sturing op sociaal en middensegment in particuliere plannen aan de orde geweest. In deze paragraaf wordt nog eens specifiek op (mogelijke) risico's ingegaan.

1. De eigenaar van eigen grond of een erfpachtrecht hoeft normaliter een ontwikkeling niet tot stand te brengen. In het geval dat men de gemeentelijke wensen niet wil inwilligen kan men weigeren het project verder te brengen. Dat kan twee vormen aannemen: ten eerste kan men de ontwikkeling stopzetten. Een project komt niet van de grond. De woningproductie, die op zich gewenst is, komt niet tot stand. Een tweede mogelijkheid is dat de particuliere ontwikkelaar de gemeentelijke sturing aanvecht. Sturing op programma in geval van particulier eigendom van de grond, is een wettelijke mogelijkheid waardoor de gemeente sterk staat. Hierboven is met betrekking tot een bestaande erfpachtsituatie aangegeven dat de gemeente ook sterk staat indien haar sturing beleidsmatig goed is onderbouwd. Dat laat onverlet dat de rechter de particuliere eigenaar in het gelijk kan stellen.
2. Is er een risico van planschade? Planschade is aan de orde wanneer er sprake is van wijziging van het planologisch regime waardoor de belanghebbende in een nadeliger positie komt te verkeren en wanneer hij ten gevolge daarvan schade lijdt. We zouden hiermee dus mee van doen kunnen hebben als het gaat om een bestemmingsplan(wijziging). Echter, omdat de hier van toepassing zijnde wijzigingen van bestemmingsplannen juist alleen worden aangebracht als er met de ontwikkelaars overeenstemming is over het programma, is planschade niet aan de orde. Voor erfpachtsituaties geldt eveneens dat planschade niet aan de orde is.

3. Een vraag is of een particuliere ontwikkelaar, geconfronteerd met het vereiste in het bestemmingsplan, de verplichting kan minimaliseren door alleen maar (zeer) kleine woningen te bouwen? Er zijn voorbeelden waarbij de particuliere ontwikkelaar zo'n positie inneemt. In dit verband is artikel 3.1, lid 1 van de Wro relevant. Dit artikel bepaalt dat de regels in een bestemmingsplan voor woningbouwcategorieën uitsluitend in percentages uitgedrukt mogen worden in relatie tot het plangebied. De wetstekst stelt niet helder of daarmee een percentage van het aantal woningen wordt bedoeld of dat men hier ook kan kiezen voor een percentage van het te realiseren vloeroppervlakte. Vanwege deze onduidelijkheid is het raadzaam te kiezen voor een percentage van het oppervlakte. In deze context is het verder van belang dat de beperking tot een percentage niet geldt voor het eventueel parallel met het bestemmingsplan op te stellen exploitatieplan. In een exploitatieplan kunnen wel aantal en situering van sociale woningbouw worden vastgelegd. Dit kan een zelfstandige reden zijn om een exploitatieplan vast te stellen <sup>4</sup>.
4. Het is waarschijnlijk dat niet alle gevallen zich lenen voor toepassing van het programmatische uitgangspunt. Het kan dan voorkomen dat er geen transformatie plaatsvindt, waar dat wel wenselijk is. Een beperking kan liggen bij de praktische omvang van een project/transformatie. En de financiële haalbaarheid zal in bepaalde gevallen een kwestie zijn. Als de inpassing van het gewenste programma tot een financieel onhaalbare casus leidt, dan kan het uitgangspunt tot een impasse leiden. Een particuliere ontwikkelaar kan snel geneigd zijn te stellen dat er geen financiële ruimte is.
5. Er kunnen risico's optreden wat betreft de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid als het gaat om inzet van het bestemmingsplan als instrument. Een wettelijke eis (volgt uit de Wro en Bro en jurisprudentie) is dat bestemmingsplannen aantoonbaar uitvoerbaar moeten zijn. Dat betekent een aantal dingen op verschillende niveaus, namelijk:
  - a. dat wat in het plan is opgenomen/geregeld ook daadwerkelijk ruimtelijk maar ook financieel uitgevoerd kan worden. Uit onderzoek moet blijken dat wat je regelt ook fysiek/ruimtelijk kan en voldoet aan de wet- en regelgeving en dat de gemeente het kan betalen en geen financieel risico loopt;
  - b. daarnaast vormt een bestemmingsplan het toetsingskader om omgevingsvergunningen te verlenen maar vormt daarmee ook de grondslag om handhavend op te treden wanneer er niet conform (illegaal) vergunning is gebouwd of het feitelijke gebruik niet in overeenstemming is met het gebruik dat is vastgelegd in een bestemmingsplan. Dus voor bouwplantoetsers als ook buiteninspecteurs moet een bestemmingsplan houvast geven om hun wettelijke taken uit te voeren.

Het gevolg van een aantoonbaar niet uitvoerbaar bestemmingsplan is vernietiging van het bestemmingsplan door de Raad van State of in het milde geval krijg je een hersteltermijn van de Raad van State maar dit is afhankelijk van de vraag of de Raad van State vindt dat het gaat om een te herstellen gebrek. Dit is ook het geval wanneer "niet ruimtelijke relevante zaken" toch worden opgenomen in een bestemmingsplan. De wet schrijft voor dat alleen ruimtelijk relevante zaken geregeld kunnen worden in een bestemmingsplan.
6. Evenals bij de sturing op programma's bij nieuwe gemeentelijke gronduitgifte, is de wens van de gemeente om ook in particuliere ontwikkelingen te sturen op programma niet finan-

---

<sup>4</sup> Uit de handreiking Grondexploitatiewet: Een exploitatieplan mag de woningbouwcategorieën echter alleen regelen als in een in de planologische maatregel een percentage gerelateerd aan het plangebied is opgenomen. De procentageregeling kan in het exploitatieplan worden gedetailleerd op perceelsniveau. Hiermee krijgt de gemeente eindelijk een praktisch instrument om eigenaren te dwingen om voldoende ruimte te bieden voor deze categorieën.

cieel neutraal. De financiële effecten kunnen aanzienlijk zijn. De sturing op transformatievoorwaarden zal bijvoorbeeld een drukkend effect hebben op de vastgoedwaarden in Amsterdam en dus kunnen leiden tot verminderde interesse bij particuliere investeerders.

7. Ook voor de gemeente is een inzet op middensegment en sociale huur in particuliere plannen niet zonder financiële consequenties. In geval van bestaande erfpacht wordt bij bestemmingswijziging de canon aangepast aan de nieuwe bestemming. De hoogte van die aanpassing is afhankelijk van de soort nieuwe woningen: bij sociale huur en middensegment huur gelden lagere canons en afkoopsommen dan bij koopwoningen. In geval van eigen grond is het te realiseren programma van invloed op het exploitatieplan c.q. op de inhoud van een anterieure overeenkomst.

## **6. ANDERE AANDACHTSPUNTEN**

- a. Hiervoor is aangegeven dat we via bestemmingsplannen en erfpachtcontracten zo consequent mogelijk sociale en middensegment woningen in particuliere plannen willen onderbrengen. Bij de implementatie van dat beleid is er uiteraard sprake van overgangssituaties. Er staan al ontwikkelingen op de rails waarin dit beleid niet meer valt onder te brengen. Het is van belang vast te stellen waar dat het geval is.
- b. Het onderbrengen van aantallen/percentages sociale en middensegment woningbouw vraagt ook om handhaving van bestemmingsplan en erfpachtcontract. Het is van belang duidelijk te hebben welke werkzaamheden en capaciteit hiervoor nodig zijn.
- c. De Omgevingswet is op komst. Alhoewel dat nog niet helemaal is uitgekristalliseerd, lijkt het erop dat dit met betrekking tot het sturen op programma een andere context gaat bieden, waarin de gemeente ruimere mogelijkheden krijgt te sturen. Gezien de onzekerheden met (het tijdstip van) de invoering van de Omgevingswet is het niet verstandig om daarop te wachten en nu – in voorkomende gevallen – niet te sturen via het bestemmingsplan.

## **7. STEDELIJK KADER VOOR SOCIALE EN MIDDENSEGMENT HUURWONINGEN IN PARTICULIERE PLANNEN**

Op grond van het vorengaande komen we samengevat tot het volgende kader voor de realisatie van sociale nieuwbouw en/of middensegmentwoningen in particuliere plannen.

- a. De gemeente Amsterdam wil ten behoeve van een gemengde stad dat in woningbouwplannen sprake is van een gedifferentieerd programma, waarmee verschillende inkomensgroepen worden bediend. De gemeente geeft hier zelf vorm aan door bij de uitgifte van gemeentelijke grond te sturen op die differentiatie.
- b. Ook in de plannen van particulieren, waarbij geen sprake is van nieuwe gronduitgifte maar van eigen grond van particulieren of een reeds bestaand erfpachtcontract, wil de stad een gedifferentieerd aanbod bewerkstelligen. De stad werkt door middel van bestemmingsplanwijzigingen en erfpachtherzelingen alleen mee aan particuliere woningbouwplannen als er sprake is van een gedifferentieerd woningaanbod.
- c. Een gedifferentieerd aanbod houdt in dat ook voor particuliere transformaties in beginsel geldt dat 40% van de woningen als sociale woning wordt gerealiseerd, 40% van de woningen als middeldure woning en 20% als dure huur- of koopwoning (hierna: de 40-40-20).
- d. De sturing op woningdifferentiatie is niet aan de orde bij kleine transformaties naar (individuele) woningen. Het kader is niet van toepassing als er sprake is van 10 of minder woningen.

- e. Van het stedelijke uitgangspunt 40-40-20 bij particuliere transformaties kan worden afge-  
weken indien:
- met de beoogde afwijking wordt een ander stedelijk doel of programma nagestreefd in het betreffende project. Bijvoorbeeld de huisvesting van kwetsbare groepen, ouderenhuusvesting, zorgwoningen, studenten of jongerenwoningen, CPO
  - de bestaande woningdifferentiatie in het omliggende gebied van het gebouw is dusdanig specifiek, dat een andere menging in het te transformeren gebouw beter past om de gewenste gemengde wijk te bereiken.
  - Het gebouw heeft een dusdanige geringe omvang dat de beoogde menging vanuit beheersoogpunt niet wenselijk is. Het beleid van zowel corporaties als gemeente is om niet op entreeniveau sociale en markt woningen te mixen. Er is voornamelijk geen reden van dit beleid af te stappen. Bij een relatief kleine gebouwtransformatie betekent dit dat 40-40-20 niet haalbaar is
- f. Afwijkingen van het uitgangspunt dienen te worden onderbouwd en ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de directeur Grond en Ontwikkeling. Over de afwijkingen zal (jaarlijks) worden gerapporteerd aan het College van B&W.
- g. Bij gebiedsontwikkeling waarin (ook) particuliere ontwikkelingen zijn voorzien, wordt de gewenste differentiatie middels project- en/of investeringsbesluiten bestuurlijk voor- en vastgelegd.

#### Inzet instrumenten

In het geval van transformatie op erfpachtgrond verloopt het uitoefenen van programmatische sturing in eerste instantie via de erfpacht. Het "erfpachtinstrument" is in samenhang met een expliciete formulering van gemeentelijk beleid voldoende om programmatische doelen na te streven. Voordeel van het erfpachtcontract is dat het gebruik van de betreffende woning voor een lange termijn kan worden vastgelegd, met specifieke bepalingen over o.a. huurindexering en termijn. Het gebruik maken van de mogelijkheden die de Wet biedt bij bestemmingsplan kan overigens wel toegevoegde waarde hebben <sup>5</sup>.

Als het gaat om particulier grondeigendom is de constatering dat, in het verlengde van het verlenen van medewerking aan het opstellen van een nieuw bestemmingsplan, het exploitatieplan een "stok achter de deur" kan vormen om te komen tot de beoogde woningprogrammering bij transformatie. Dit in verband met het kostenverhaal van door de gemeente te realiseren openbare ruimte, waarbij ook de realisatie van vastgoed met lagere grondwaarden in het exploitatieplan kan worden meegenomen. Er wordt gesproken over "stok achter de deur" want de eigenlijke zaken met de ontwikkelaar worden bij voorkeur gedaan door het afsluiten van een anterieure overeenkomst, mogelijk op basis van een concept-exploitatieplan.<sup>6</sup>

Alleen waar het bestemmingsplan de meest praktische of enige oplossing is, wordt dit instrument actief ingezet. Waar, hoe en wanneer de gewenste woningbouwcategorieën in het bestemmingsplan worden opgenomen verschilt vervolgens per (omvang van de) locatie.

Als het vigerend bestemmingsplan al uitgaat van (de mogelijkheid van) woningen en er is sprake van particuliere grond, dan zijn de gemeentelijke beïnvloedingsmogelijkheden zeer beperkt.

---

<sup>5</sup> Als een bestemmingsplan *vooruit loopt* op de transformatie van een erfpachtgebied waarbij de gemeente kiest voor een passieve rol (toelatingsplanologie) dan is het opnemen van sociale en/of middeldure huurwoningen in het bestemmingsplan wenselijk.

<sup>6</sup> Het heeft voornamelijk niet de voorkeur exploitatieplannen daadwerkelijk vast te stellen. Er zit een zware vaststellingsprocedure aan vast en het exploitatieplan dient minstens jaarlijks herzien te worden. Het heeft de voorkeur het kostenverhaal en eventuele locatie-eisen, zoals de eis ten aanzien van het programma, middels anterieure overeenkomsten te verzekeren

Tot slot.

Om via het bestemmingsplan te (kunnen) sturen op het programma in woningbouwplannen zal de gemeente een doelgroepenverordening opstellen teneinde de woningcategorie middensegment te definiëren en de termijnen vast te leggen waarop de sociale en middensegment huurwoningen moeten worden verhuurd. Voor het middensegment huur wordt daarbij aangesloten bij het Actieplan Meer Middeldure Huur.