

# 1 Actieplan huisvesting middeninkomens

## 1.1 Amersfoortse middeninkomens in de knel, doorstroming stopt

De druk op het middensegment in de Amersfoortse woningmarkt is hoog, middeninkomens komen daardoor moeilijk aan een woning. Dit blijkt uit de Notitie Middeninkomens die Stec Groep (in december 2018) opstelde voor de gemeente Amersfoort en het Deltaplan Woonopgave (april 2019). Door een terugtrekkende beweging van corporaties uit het middensegment, als gevolg van het beleid van voormalig minister Blok enerzijds en stijgende prijzen voor koopwoningen anderzijds, wordt het aanbod in het middensegment steeds beperkter. Een groeiende groep middeninkomens - leraren, verplegers en politieagenten - valt daardoor tussen wal en schip. De krappe markt leidt bovendien tot excessen, zoals incurante woningen met (ver) boven marktconforme (huur)prijzen. Onderliggende maatschappelijke en demografische trends, zoals flexibilisering van de arbeidsmarkt, vergrijzing, toename van éénpersoonshuishoudens en de gebruikseconomie verhogen de vraag in de toekomst verder.

### Segment voor middeninkomens schaars in Amersfoort

Door het tekort aan middenhuur- en koopwoningen dreigt Amersfoort een sociaaleconomisch belangrijke doelgroep te verliezen voor de stad. Starters, zorgpersoneel, zzp'ers, politieagenten met een middeninkomen (€ 38.000 tot circa € 50.000 à € 60.000, mede afhankelijk van de huishoudenssamenstelling) of flexibel arbeidscontract worden zonder een duurzaam middensegment in Amersfoort uitgesloten van de stad.

Middeninkomens kunnen terecht in een koopwoning tot circa € 260.000. In dit koopsegment heerst grote krapte in Amersfoort. Net als in het alternatieve middenhuursegment tussen de circa € 720 en € 999,-. Divers aanbod binnen deze prijsgrenzen, dat ook geschikt is voor gezinnen, is nodig om in de urgente behoefte van middeninkomens te voorzien. Op basis van onderzoeken van Companen (2017) en de Stec Groep (2018) en concluderen wij dat tot en met 2030 toevoeging van circa 3.000 woningen in het middensegment nodig is om in de behoefte te voorzien, dat komt overeen met circa 25-30% van de totale woningbouwopgave.

### Doorstroming stopt door uitblijven middensegment

Het tekort in het middensegment heeft een ongewenst neveneffect: de doorstroming in de Amersfoortse woningmarkt stagneert. Voor huurders in de sociale voorraad met een inkomen boven de sociale inkomensgrens (€ 38.035, 13% in Amersfoort) is een middeldure koop- of huurwoning vaak niet beschikbaar of betaalbaar, waardoor zij min of meer gedwongen blijven zitten in hun sociale huurwoning. Dit zet de beschikbaarheid van de sociale voorraad voor de daadwerkelijke (inkomens)doelgroep onder druk. Ook binnen de sociale voorraad stopt de doorstroming.

### Markt lost het zelf niet op, ingrijpen is nodig

De oorzaak van het tekort aan woningen in het middensegment, vooral in het middenhuursegment, is systematisch. Middenhuur is het enige niet gesubsidieerde segment in de woningmarkt. Dit zorgt voor scheve verhoudingen in de woningmarkt, die de markt niet uit zichzelf oplost. Wij willen ons daarom inspannen voor een duurzaam middensegment in de woningmarkt.

## 1.2 Tekort aan middenhuur- en koopplannen en beperkt eigen grondbezit maken opgave uitdagend

Van de woningen in de programmering zijn er momenteel 520 bestemd voor middenhuur (hard) en circa 850 voor middenkoop. Geconfronteerd met de ambitie van 3.000 woningen in het middensegment resteert een tekort van circa 1.630 middenhuur en -koopwoningen. De gemeente Amersfoort heeft relatief weinig eigen grond: slechts circa 8% van de harde en zachte bouwplannen ligt op eigen grond. Sturen op gewenste woningtypes en kwaliteiten op particuliere grond is daardoor relatief moeilijk. Dit maakt de ambitie om 20% middensegment te programmeren extra uitdagend, dit vraagt om nadere sturing.

### 1.3 Actieplan vormt uitwerking van Deltaplan voor het middensegment

Het Deltaplan zet een eerste stap in de richting van 3.000 middeldure woningen. In dit Actieplan bouwen we voort op het uitgangspunt van 20% middeldure woningen (10% + 10%) in projecten en werken we de kwalitatieve kaders verder uit. Onder andere ten aanzien van behoud van het middensegment, diversiteit en prijskwaliteitverhouding.

#### Raad- en marktconsultaties met betrekking tot het Actieplan

De ambities in dit Actieplan komen voort uit twee Ronde Tafelbijeenkomsten met uw raad en een Samenwerkingstafel met marktpartijen. Tijdens beide Ronde Tafelbijeenkomsten bleek de bereidheid tot inzet voor het Amersfoortse middensegment groot. Ook marktpartijen en corporaties zijn welwillend. Daarbij doen zij de oproep om ruimte te laten voor maatwerk in het Actieplan, om vertraging te voorkomen. De belangrijkste uitkomsten van de Samenwerkingstafel leest u in onderstaand kader. De gemeente Amersfoort neemt de adviezen vanuit de markt uitdrukkelijk mee in het Actieplan. Op een aantal onderdelen – zoals toewijzing van middeldure woningen aan specifieke doelgroepen – vertrouwt de gemeente Amersfoort erop dat marktwerking tot een evenwichtig aanbod leidt. Maatregelen zijn vooral gericht op kwantitatieve verruiming van het (lage en hoge) middensegment en de instandhouding daarvan.

#### MARKTPARTIJEN DRAGEN GRAAG BIJ AAN GROTER MIDDENSEGMENT

Op 21 maart 2019 vond de Samenwerkingstafel Middeninkomens plaats met marktpartijen. Op basis van de constructieve sessie trekken we de volgende conclusies:

1. **Marktpartijen dragen graag bij aan meer aanbod voor Amersfoortse middeninkomens**, zij onderkennen de behoefte aan dit segment. Ze waken ook voor realiteitsbesef: het 'ei van Columbus' bestaat niet. De huidige disbalans in de woningmarkt is grotendeels het gevolg van landelijk beleid, versterkt door hoge bouwkosten. In Amersfoort moet daar zo optimaal mogelijk mee worden omgaan.
2. **Corporaties zien een taak voor zichzelf weggelegd in het (lage) middensegment** (van € 720 tot € 850). Dit segment kan zorgen voor enige doorstroming in het sociale segment. De prioriteit van corporaties ligt echter op het tekort aan sociale huurwoningen in de stad. Daarnaast signaleren corporaties – net als beleggers/ontwikkelaars – dat realisatie en exploitatie in het lage middensegment vaak financieel onrendabel is.
3. **Kwantitatieve verruiming van het aanbod leidt volgens marktpartijen tot een meer evenwichtige, gezonde markt.** Het Actieplan moet dienen als kwalitatief ambitiekader, maar moet ruimte bieden voor maatwerk op projectniveau.
4. **Gemeentelijke visie is een versneller voor de productie van middeldure woningen.** Een Actieplan geeft duidelijkheid voor marktpartijen aan de voorkant over de ambities van de gemeente op een bepaalde plek. Een goede balans tussen visie en regels is wezenlijk.
5. **Middeldure huur heeft de voorkeur boven middeldure koop.** Volgens marktpartijen is middeldure huur een duurzamere oplossing om woningen (qua prijsniveau) te behouden voor het middensegment. Realisatie van goedkope/middeldure koopwoningen in de huidige markt is in praktijk vooral een cadeautje voor de eerste koper.
6. **Doorstroomconstructies zijn kansrijk om de proppen in de Amersfoortse woningmarkt op te lossen.** Eveneens, omdat juist het lage middensegment vaak financieel onaantrekkelijk is. Beleggers en corporaties ambiëren innovatieve constructies, het combineren van zoet (hoog middensegment en vrijesector) en zuur (laag middensegment) is daarvan een voorbeeld.

### 1.4 Afbakening middensegment

Kwaliteit is belangrijk als het gaat om woningen in het middensegment. Het verruimen van het aanbod op korte termijn staat voorop, maar zonder voldoende kwaliteitsniveau en langdurige borging van het segment schieten we ons doel voorbij. Amersfoort maakt daarom afspraken met marktpartijen over huur- en kooprijzen in het middensegment, behoud van koopwoningen voor het middensegment, huurprijsontwikkeling en exploitatieperiodes. Het doel is langdurige beschikbaarheid van woningen voor middeninkomens.

Tabel 1: uitgangspunten behoud middenhuursegment

	Middenhuur	Middenkoop
Prijsniveau	Minimaal € 720,43 en maximaal € 999,- per maand. Daar binnen vormt € 720,43 tot € 850 het lage middensegment, en € 850 tot € 999,- het hoge	Maximaal € 260.000. Daar binnen vormt het segment tot € 225.000 het lage middensegment, en € 225.000 tot € 260.000 het hoge middensegment.

	middensegment. De grenzen van 850 en € 999,- worden jaarlijks geïndexeerd met inflatie (CPI alle huishoudens volgens de jaar-op-jaar-methode, reeks 2015 = 100). De ondergrens wordt bepaald door de wettelijke liberalisatiegrens.	Het gaat om de inclusieve prijs van grond en opstal. De grenzen worden jaarlijks geïndexeerd met inflatie (CPI alle huishoudens volgens de jaar-op-jaar-methode, reeks 2015 = 100).
Huurprijsontwikkeling	Maximale huurstijging van inflatie plus maximaal 1,25% (CPI alle huishoudens volgens de jaar-op-jaar-methode, reeks 2015 = 100).	-
Spreading prijsniveaus	Op projectniveau moet minimaal 10% worden gerealiseerd in het lage middensegment en minimaal 10% in het hoge middensegment. <sup>1</sup>	Idem
Behoud voor middensegment	Minimale instandhoudingstermijn van 20 jaar.	Indien middeldure koopwoningen gerealiseerd worden in plaats van middenhuurwoningen geldt een een zelfbewoningsplicht (eigenaar = bewoner) van 10 jaar.

- **Huurprijs:** de gemeente Amersfoort bakent het middenhuursegment af. De ondergrens voor middenhuur is de liberalisatiegrens (prijspeil 2019: € 720,42). De liberalisatiegrens hangt samen met het recht op huurtoeslag en wordt jaarlijks vastgesteld door het ministerie van BZK. Als bovengrens hanteert de gemeente Amersfoort een kale huurprijs van € 999,- jaarlijks te indexeren met inflatie. De onder- en bovengrenzen sluiten aan bij het vacuüm in de woningmarkt en de bestedingskracht van middeninkomens. Bij een inkomen van € 38.000 hoort een maximale huurprijs<sup>2</sup> van circa € 730, bij een inkomen van circa € 55.000 per jaar is dat maximaal circa € 1.050.
- **Huurprijsontwikkeling:** Amersfoort wil voorkomen dat middenhuurwoningen het segment op termijn ontstijgen en niet meer beschikbaar zijn voor de doelgroep. Daarom zet de gemeente in op beperking van de verhoging van huren (bij zittende huurders en mutatie), gerelateerd aan de ontwikkeling van het gemiddelde prijspeil in Nederland (inflatie<sup>3</sup>). Verhuurders mogen de huren niet verhogen met meer dan inflatie + maximaal 1,25%. Een middenhuurwoning die wordt verhuurd voor € 720,43 per maand blijft bij maximale huurverhoging minimaal 26 jaar behouden voor het middensegment, een woning van € 850 minimaal 13 jaar.
- **Spreading prijsniveau op projectniveau:** op projectniveau moet minimaal 10% worden gerealiseerd in het lage middensegment en minimaal 10% in het hoge middensegment. Daarmee beoogt de gemeente een gevarieerd aanbod in het middensegment.
- **Behoud voor het middenhuursegment:** middenhuurwoningen moeten zo lang mogelijk behouden blijven voor het middensegment. Amersfoort maakt daarom de afspraak met beleggers/ontwikkelaars om de woningen minimaal 20 jaar te exploiteren in de middenhuur. Dit geeft langjarig zekerheid over het behoud van de woningen voor het huursegment. Ter vergelijking: Amsterdam hanteert minimaal 25 jaar, Utrecht minimaal 20 jaar. Beleggers bieden in het Utrecht Biedboek Middenhuur minimaal 15 jaar aan. In de praktijk zien we dat beleggers al langjarig in middenhuur investeren. Gezien de druk op de beleggingshuurmarkt en de schaarse van beleggingswoningen verwachten we ook beperkte uitpondstrategie van beleggers.
- **Behoud voor middenkoopsegment:** indien op gemeentelijke gronden middeldure koopwoningen worden gerealiseerd in plaats van middenhuurwoningen, dan maakt de gemeente Amersfoort afspraken over bewoningsplicht. Doel van de afspraak is het tegengaan van speculatie. De eerste 10 jaar na eerste verkoop moet de woning in ieder geval worden bewoond door de eigenaar. Binnen deze 10-jaarsperiode is de woning vrij verhandelbaar, echter blijft de zelfbewoningsplicht gelden. Na 10 jaar is de eigenaar vrij om de woning te verhuren.

### Middenhuur blijft makkelijker behouden voor het middensegment dan middeldure koop

Amersfoort ambieert primair middenhuur om te voorzien in het middensegment van de woningmarkt. Middenhuurwoningen zijn relatief gemakkelijker te behouden voor het middensegment dan koopwoningen. Realisatie van middeldure (of goedkope) koopwoningen resulteert in de praktijk vaak in een financieel voordeel voor de eerste koper, waarna de woning bovendien het middensegment ontstijgt, zeker in de huidige krappe markt. Amersfoort staat open voor oplossingen in de middeldure koop, die behoud van het segment op lange termijn borgen. Amersfoort hecht belang aan koop en huursegment. Gezien de sturingsmogelijkheden ligt het zwaartepunt op middenhuur.

<sup>1</sup> Afwijkingmogelijkheden, zoals compensatie op gebiedsniveau, zijn terug te lezen in het Deltaplan Woonopgave Amersfoort.

<sup>2</sup> Op basis van inkomensnormen. Beleggers rekenen in hun toewijzingsbeleid gemiddeld met een minimaal maandinkomen van circa 4 keer de maandhuur. Dit sluit aan bij NIBUD-normen.

<sup>3</sup> Er wordt aangesloten bij een gangbare rekenmethode van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): het CBS adviseert om huren aan te passen op basis van de CPI voor alle huishoudens. Eén van de gangbare en meest eenvoudige manieren is de 'jaar-op-jaarmethode', waarbij de geldende prijs wordt vermenigvuldigd met het quotiënt van de indexcijfers van twee opeenvolgende jaren.

## 1.5 Middensegment voor middeninkomens

De doelgroep die een woning wil kopen of huren in het middensegment is divers: van doorstromende ouderen tot starters, gezinnen, zzp'ers zonder vast contract en sociale huurders die een stap willen zetten. Daarmee variëren ook de inkomens binnen de doelgroep sterk. Juist de huishoudens met de laagste (midden)inkomens komen vaak het moeilijkst aan een woning. Door borging van minimaal 10% laag middensegment en minimaal 10% hoog middensegment borgen we een divers aanbod in het middensegment, aansluitend bij de situatie van lage en hoge middeninkomens.

Bewust wijst de gemeente Amersfoort geen inkomensdoelgroepen voor middenhuur- of koopwoningen aan. Wel geldt als uitgangspunt dat het middensegment bereikbaar moet zijn voor doelgroepen met een te hoog inkomen om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning (meer dan € 38.035, prijspeil 2019). Een passende inkomensnorm van circa vier keer de huur – zoals beleggers ook aanbieden in het Utrechts Biedboek Middenhuur en aansluitend bij NIBUD-normen – maakt een huurwoning van maximaal circa € 730 bereikbaar voor huishoudens met een verzamelinkomen van € 38.035. Met het zelfde inkomen kan men in de huidige markt een hypotheek afsluiten van maximaal circa € 175.000. Bij toewijzing van middenhuurwoning ziet de gemeente toe op willekeurige toewijzing, waarbij de hoogte van het inkomen (mits boven de € 38.035, prijspeil 2019) geen rol speelt.

We verwachten dat in de markt een natuurlijke bovengrens ontstaat voor het middensegment. Huishoudens met een inkomen van circa € 50.000 tot € 60.000 stromen naar verwachting vaak automatisch door naar het duurdere (koop)segment.

## 1.6 Maximale kwaliteit op lange termijn

Het bedienen van middeninkomens valt of staat bij een goede prijskwaliteitverhouding, passend bij de wensen van de doelgroep. In de praktijk merken we dat lange termijnbeleggers vanuit hun strategie automatisch geneigd zijn courante woningen te realiseren, maar dat investeerders met een korte termijnperspectief dit niet altijd doen. Dit uit zich bijvoorbeeld in kleine woningen, met een laag afwerkingsniveau op ongeschikte plekken. Amersfoort maakt daarom afspraken met marktpartijen over minimale woonoppervlaktes gekoppeld aan locatie en afwerkingsniveau, deze zijn ook opgenomen in het Deltaplan.

**Tabel 2: uitgangspunten kwaliteit middeldure woningen**

Behoud middenhuur	Toelichting
Langjarig courante woningen	Woningen in het middensegment hebben een minimale oppervlakte van gebruiksoppervlak van 50 m <sup>2</sup> . Per project mag een beperkt aantal koopwoningen kleiner zijn als deze specifiek voor starters beschikbaar zijn en met een passende prijskwaliteitverhouding worden gebouwd. Daarnaast is maatwerk mogelijk bij nieuwe woonconcepten, bijvoorbeeld bij woonvormen met gedeelde ruimtes of voorzieningen.

## 2 rol gemeente: aanjager en facilitator

### 1.7 Amersfoort zet privaats- en publiekrechtelijke instrumenten in

De gemeente Amersfoort vroeg Stec Groep een overzicht te maken van te hanteren instrumenten. In de separate 'Notitie Middeninkomens' is het volledige instrumentarium opgesomd. Voorliggend Actieplan is daarvan één van de resultaten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aanvullende publiek- en privaatrechtelijke instrumenten die de gemeente Amersfoort wil inzetten om middenhuur of middeldure koop op projectniveau te realiseren. Aangezien de gemeente ervoor kiest om geen inkomensdoelgroepen aan te wijzen, is een huisvestingsverordening niet nodig.

**Tabel 3: Instrumenten en vervolgacties**

Instrument	Situatie	Actie
<b>Uitgifte grond door gemeente:</b> bij de uitgifte van eigen grond legt de gemeente in een uitgifte- of anterieure overeenkomst (beiden privaatrecht) afspraken vast over bijvoorbeeld aantallen, kwaliteit, doelgroepen en instandhouding van het segment.	Eigen grond met of zonder bestemming wonen.	Inzet anterieure of uitgifteovereenkomst bij gronduitgifte.
<b>Bestemmingsplanwijziging:</b> middenhuur kan sinds juli 2017 als woningbouwcategorie worden aangewezen in het bestemmingsplan. De gemeente Amersfoort is voornemens hierop in te zetten bij nieuwe bestemmingsplannen en bestemmingswijzigingen. Om dit te kunnen doen is een aanvullende gemeentelijke doelgroepen-, huisvestings- of middenhuurverordening nodig. Hierin wordt de maximale aanvangshuur vastgelegd (met indexatie) en de minimale exploitatietermijn.	Eigen grond / grond van derden waarbij bestemmingswijziging vereist is (bij al aanwezige bestemming wonen, geeft bestemmingswijziging een vergroot risico op planschade).	De gemeente stelt de benodigde verordening op met kaders ten aanzien van maximale aanvangshuren (€ 999,-) indexatie daarvan (inflatievolgend) en exploitatietermijn (20 jaar) en legt dit vast in een doelgroepenverordening.
<b>Middenhuur- of doelgroepenverordening:</b> in een middenhuurverordening regelt de gemeente de aanvangshuur (en indexatie daarvan) en de minimale exploitatietermijn van middenhuurwoningen. Dit is nodig in aanvulling op het bestemmingsplan. Dezelfde afspraken kunnen ook worden vastgelegd in een doelgroepenverordening. Voor middenhuur is het echter niet verplicht om een doelgroep te omschrijven in een verordening.	Ondersteunend aan bestemmingsplannen en anterieure overeenkomsten.	Opstellen en vaststellen verordening in de gemeenteraad.
<b>Kettingbeding en/of kwalitatieve verplichting:</b> met deze privaatrechtelijke instrumenten kunnen afspraken worden vastgelegd over bijvoorbeeld een anti-speculatiebeding of bewoningsplicht. Een kettingbeding geeft de verplichting om iets wel te doen, een kettingbeding geeft de verplichting om iets te dulden of om iets niet te doen. Een kwalitatieve verplichting wordt automatisch overgedragen van de verkoper op de koper, bij een kettingbeding is dit niet automatisch het geval. Het opnemen van een boetebeding kan uitkomst bieden om het vervallen van een kettingbeding te voorkomen.	Eigen grond / grond van derden.	De gemeente Amersfoort stelt bij grondverkoop een kettingbeding en/of kwalitatieve verplichting op met betrekking tot hetgeen afgesproken wordt.
<b>De anterieure overeenkomst (AO) (privaatrecht)</b> wordt afgesloten voorafgaand aan een gebiedsontwikkeling. Een anterieure overeenkomst is privaatrechtelijk van aard en wordt gesloten op basis van vrijwilligheid. Het biedt daardoor relatief veel flexibiliteit.	Grond van derden, bijvoorbeeld bij bestemmingswijziging (al dan niet via kruimelregeling) en in combinatie met bestemmingswijziging.	Inzet anterieure overeenkomst op projectniveau.
<b>Corporatie betrekken:</b> de gemeente Amersfoort betreft woningcorporaties actief bij het middensegment. Corporaties mogen in hun niet-daeb tak middenhuurwoningen exploiteren.	Eigen grond / grond van corporatie.	De gemeente spreekt met de corporaties over middenhuur of middeldure koopwoningen.

Corporaties krijgen hiervoor meer mogelijkheid van de minister, onder andere via de versoepelde Markttoets. De keuze om dit te doen ligt bij de corporaties zelf.		
---	--	--

## 1.8 Grondprijzen: residueel rekenen vormt de basis

Amersfoort is zich ervan bewust dat grondprijzen voor woningen in het middensegment anders zijn dan in het dure of goedkope segment. Uitgangspunt is een residuele benadering, waarbij op maat wordt gekeken naar een redelijke residuele grondprijs, aansluitend bij vigerend grondbeleid. Overigens heeft de gemeente Amersfoort slechts beperkt eigen grondposities, waardoor dit in praktijk zelden een punt van discussie zal zijn.

## 1.9 Monitoring en vervolg

Dit Actieplan Middeninkomens is een vertrekpunt voor de realisatie van meer woningen in het middensegment. Bovengenoemde instrumenten borgen de ambities. De gemeente Amersfoort houdt actief vinger aan de pols ten aanzien van de ontwikkelingen in het middensegment, in Amersfoort specifiek maar ook als het gaat om Rijksbeleid. Drie jaar na vaststelling van het Actieplan vindt een evaluatie plaats. Waar het instrumentarium mogelijk tekort schiet in effectiviteit, neemt de gemeente Amersfoort mogelijk aanvullende maatregelen. Het uitgangspunt is dat dit Actieplan de ambities in voldoende mate afdekt.