gemeente harderwijk

Memo

aan	:	Gemeenteraad
van	:	Siemen Tjalsma
organisatie eenheid	:	Domein Stad en Omgeving |Team Ruimtelijk Beleid | Wonen
i.a.a.	:	
datum	:	20 juni 2023
onderwerp	:	Kaders Woonfonds
reg.nummer	:	02430000142882 / 02430000495098

Inleiding

In het coalitieakkoord en in het collegeprogramma is afgesproken dat de gemeente Harderwijk een Woonfonds gaat oprichten om de realisatie van betaalbare woningen te versnellen. Het college heeft in deze notitie de kaders vastgesteld waarbinnen zij uitgaven wil doen uit het Woonfonds. In deze notitie is de beoogde doelstelling van het Woonfonds opgenomen. Ook zijn een aantal kaders opgenomen die aangeven aan welke doelgroepen en soorten woningen het fonds ten goede moet komen en die aangeven hoe uitvoering wordt gegeven aan het fonds.

De notitie bevat ook een aantal *mogelijke* regelingen die gefinancierd zouden kunnen worden met een bijdrage uit het Woonfonds. Dit is een niet uitputtende lijst van mogelijke maatregelen die het college in een eerste inventarisatie in beeld heeft gebracht. De mogelijke maatregelen bevatten acties die op korte termijn ingezet kunnen worden, maar er zijn ook acties waarvan de haalbaarheid goed moet worden onderzocht. In een confrontatietabel onder paragraaf 5 vindt u een overzicht van een eerste ‘grofmazige’ analyse. Met een besluit van gemeenteraad op de kaders uit deze notitie gaat het college maatregelen verder invullen en uitvoeren. Periodiek brengen wij de gemeenteraad op de hoogte van de voortgang en halverwege deze bestuursperiode, medio 2024, evalueren wij de inzet van het Woonfonds.

Doel Woonfonds

Het Woonfonds heeft als doel:
Het versnellen van de realisatie van betaalbare huur- en koopwoningen

Kaders

Om te bepalen welke projecten en regelingen in aanmerkingen komen voor het Woonfonds zijn kaders opgesteld. Deze kaders zijn opgedeeld in algemene kaders, de voorwaarde van projecten en regelingen, de doelgroep en de financiën.

Algemeen

- De gemeenteraad stelt de kaders vast van het Woonfonds
- Het college van B&W is verantwoordelijk voor de uitwerking en uitvoering van het Woonfonds binnen de vastgestelde kaders.
- Jaarlijks wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang van het Woonfonds. Dit gebeurt via de twee MARAP’s.

- Bij de uitwerking van projecten en regelingen moet er voldaan worden aan wet- en regelgeving.
- Halverwege de collegeperiode wordt het Woonfonds geëvalueerd.

Voorwaarde projecten en regelingen

- De projecten en regelingen die vanuit het Woonfonds worden gefinancierd moeten bijdragen aan de doelstelling van het Woonfonds, namelijk het versnellen van de realisatie van betaalbare huur- en koopwoningen. Onder betaalbare huur- en koopwoningen verstaan wij in dit geval:
    - Sociale huurwoningen en verhuureenheden met een huurprijs tot de liberalisatiegrens, te ontwikkelen en te beheren door toegelaten instellingen (woningcorporaties) met een instandhoudingstermijn van minimaal 25 jaar.
    - Koopwoningen met een v.o.n.-prijs tot €355.000 (peil 2022) die gedurende een periode van minimaal 10 jaar in dit segment blijven.
    - Het moet om woningen/verhuureenheden gaan die 'woonklaar' zijn. Dat wil zeggen een woning die voorzien is van keuken, sanitair, aansluitingen en installaties en waarbij de nieuwe eigenaar/huurder alleen maar hoeft te stofferen en in te richten.
- Besteding vanuit het Woonfonds draagt bij aan de realisatie van de opgave betaalbaar wonen zoals die is opgenomen in de regionale woondeal Noord-Veluwe.
- Het Woonfonds dubbelt bij voorkeur niet met bestaande regelingen vanuit de gemeente.
- Regelingen en projecten die geïnitieerd worden vanuit het Woonfonds zijn juridisch en financieel robuust. Dat wil ook zeggen dat zij publiekrechtelijk en/of privaatrechtelijk te handhaven zijn. Bijvoorbeeld bij toepassing van een anti-speculatiebeding.

Doelgroep

- Het Woonfonds richt zich op de realisatie van betaalbare woningen. Daarom stellen we als uitgangspunt dat de betaalbare woningen die gefinancierd worden vanuit het Woonfonds ook terecht komen bij de doelgroepen die daar qua inkomen bij past. We denken hierbij vooral aan de doelgroep lage inkomens en middeninkomens. Dit zijn vooral de inkomensgroepen die een 'steuntje in de rug' kunnen gebruiken en die op de huidige woningmarkt tussen wal en schip vallen. Bij benadering hebben we het hier over de doelgroep tot 1x DAEB (sociale huur) en 1x tot 1,5x DAEB (betaalbare koop). 1x DAEB staat gelijk aan een huishoudensinkomen van ongeveer € 44.000 bruto/jaar (peil 2023).
    - Binnen het sociale huursegment willen we specifieke aandacht besteden aan woningen en verhuureenheden met een huurprijs tot de kwaliteitskortingsgrens (<€452,20, peil 2023) en 1e aftoppingsgrens (€452,20 tot €647,19, peil 2023).
    - Binnen het betaalbare koopsegment willen we specifieke aandacht besteden aan woningen met een v.o.n.-prijs tot sociale koopgrens zoals die is vastgelegd in de doelgroepenverordening (€216.500 in 2022).
- Hierbij is het niet de bedoeling om per doelgroep specifieke projecten en regelingen op te zetten, maar te zorgen dat per project of regeling een zo groot mogelijke groep bereikt en zorgt dat meer mensen mee kunnen doen.
- Doelgroepen waaraan gedacht kan worden waar het duurzaamheidsfonds in eerste instantie voornamelijk op richt zijn:
    - De inkomensgroepen zoals die hierboven genoemd zijn.
    - Toegelaten instellingen (woningcorporaties).
    - Ontwikkelende partijen die betaalbare koopwoningen realiseren.

Innovatie

- Via het Woonfonds wil het college ontwikkelende partijen, initiatiefnemers, ook stimuleren om met innovatieve oplossingen te komen om betaalbare woningen te realiseren. Deze innovatie-component werkt het college op een later moment verder uit.

Financiën
Voor het Woonfonds is € 5.000.000,- beschikbaar gesteld in de vorm van een bestemmingsreserve. Binnen het Woonfonds hanteren we een grove verdeling van deze middelen.

Onderdeel	**Bedrag**	**Opmerking**
Bijdragen voor de ontwikkeling van sociale huurwonigen en verhuureenheden	€1.750.000	Bijvoorbeeld uitbreiding van de subsidiemogelijkheid voor woningcorporaties.
Bijdragen voor de ontwikkeling van betaalbare koopwoningen	€1.750.000	Bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van een erfpachtmodel op eigen grond en het toepassen van een korting op de grondprijs onder voorwaarden.
Innovatie	€ 500.000	Voor ontwikkelaars en initiatiefnemers die innovatieve oplossingen bedenken om versnel betaalbaar te bouwen. Bijvoorbeeld pilots met vernieuwende concepten of flexwonen.
Reeds bestede middelen	€1.000.000	In de programmabegroting 2023-2026 is reeds 1 miljoen euro vanuit het Woonfonds gealloceerd voor o.a. dekking van ambtelijke capaciteit en middelen ten dienste van de versnellingsopgave wonen. Er zijn hierbinnen ook middelen beschikbaar voor uitvoeren van het Woonfonds.
Totaal	€ 5.000.000	

Met het Woonfonds gaat het altijd om incidentele middelen. Dit betekent dat voor structurele uitgaven altijd een andere manier van financiering gevonden moet worden om het door te kunnen zetten.

Om ook op de lange termijn over middelen te kunnen beschikken om de realisatie van betaalbare woningen te kunnen stimuleren onderzoeken we of we een gedeelte van het fonds revolverend kunnen maken. Bijvoorbeeld door leningen te verstrekken die terugbetaald worden of bij de realisatie van betaalbare koopwoningen vanuit het Woonfonds een antispeculatiebeding te hanteren waarbij eventuele winst terugvloeit in het Woonfonds. Er kan ook gedacht worden aan een vereveningsregeling waarbij ontwikkelende partijen die *geen/beperkt* betaalbare woningen realiseren een bijdrage doen in het Woonfonds.

Uitvoering Woonfonds
Met het Woonfonds zetten we in op versnelling en willen we snel kunnen schakelen. Dat houdt in dat het wenselijk is dat middelen uit het Woonfonds ook snel ingezet kunnen worden. Tegelijkertijd willen we open en transparant zijn waaraan we het geld uitgeven en ook de raad haar controlerende taak kunnen laten vervullen.

Afhankelijk van het project of regeling wordt op een van de volgende drie manieren de raad betrokken:

- Verordeningen voor subsidies of leningen worden door de raad vastgesteld. De financiële middelen voor deze subsidies en leningen worden meegenomen in de voorstellen om verordeningen vast te stellen.
- In het geval van kredieten worden deze vastgesteld door de gemeenteraad.

- Om in te spelen op initiatieven en om kansen te benutten wordt in de begroting een budget opgenomen. De gemeenteraad stelt de begroting vast. Eventuele veranderingen voor dit budget wordt verantwoord via de twee MARAP's.

Voorbeelden van eventuele projecten en regelingen

1.1 Stimulering bouw sociale huurwoningen en verhuureenheden

De gemeente heeft momenteel een subsidieregeling voor de realisatie van sociale huurwoningen. In 2017 is hiervoor €400.000 gereserveerd. Per woning kan maximaal €2.000 subsidie worden verstrekt. Er is een onderverdeling gemaakt tussen woningen tot de kwaliteitskortingsgrens en woningen die daar boven zitten. Er is nog ~€100.000 beschikbaar. Gezien de grote opgave (>1.000 sociale huurwoningen) kan er gekozen worden de subsidieregeling uit te breiden en/of aan te vullen, bijvoorbeeld ook naar verhuureenheden. Staatssteun-regelgeving is echter van toepassing.
In plaats van een subsidieregeling kan er ook overwogen worden een korting, onder voorwaarden, toe te passen op de grondprijs. Binnen een subsidieregeling of korting kan ook gevarieerd worden naar segment. Bijvoorbeeld door een hogere subsidie/korting te verlenen bij de realisatie van sociale huurwoningen en verhuureenheden met een huurprijs tot de kwaliteitskortingsgrens (<€452,20 in 2023)

Effectiviteit:
Het verlenen van subsidie kan woningcorporaties helpen sociale huurwoningen en verhuureenheden te realiseren in een tijd dat het door o.a. stijgende bouwkosten moeilijker wordt om een dekkende exploitatie te maken. De subsidie kan daarmee ook helpen om de gewenste aantallen te realiseren. Het (eventuele) maximale subsidiebedrag per woning/eenheid is waarschijnlijk beperkt.

Tempo:
Wanneer de bestaande verordening moet worden aangepast kost dit tijd. Zowel in de voorbereidings- als in de besluitvormingsfase. Een eventuele aanpassing van de verordening kan gereed zijn voor het einde van 2023.

Risico's:
De huidige subsidieregeling is getoetst aan regelgeving omtrent het geven van staatssteun (wetgeving EU). Omdat een sociale huurwoning een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) is, is onder voorwaarden steun mogelijk. Steun kan worden verleend op grond van het DAEB-vrijstellingsbesluit (EU). Omdat een woningcorporatie in een 'sociale behoefte' voorziet (definitie EU) geldt geen plafond. Er moet tweejaarlijks gerapporteerd worden over de verleende steun.

De steun mag echter niet hoger zijn dan nodig ter dekking van de kosten die een woningcorporatie maakt. Van geval tot geval zal inzichtelijk moeten worden gemaakt of het subsidiebedrag per woning hieraan voldoet. Hierbij moet rekening worden gehouden met steun die een woningcorporatie al vanuit het Rijk ontvangt (cf. de Woningwet). Er mag kortom geen sprake zijn van overcompensatie. Er kan, mits passend in staatssteun-regelgeving, een hoger subsidiebedrag beschikbaar worden gesteld maar de daadwerkelijke subsidie per woning mag nooit de kosten overschrijden. Nader onderzoek is nodig om te bepalen waar deze grens nu ligt en of ophoging van het subsidiebedrag zinvol is.

1.2 Toepassen van een korting op de grondprijs (betaalbare koop)

Er kan, onder voorwaarden, een korting worden toegepast op de grondprijs om zo de woning goedkoper te maken. Daarbinnen zijn, op hoofdlijnen, twee varianten mogelijk. Enerzijds kan er een korting worden verleend aan een ontwikkelende partij. Anderzijds kan er een korting worden verleend aan de koper.

Effectiviteit:
De effectiviteit hangt af van waar de korting terecht komt en hoe deze wordt toegepast. Een korting is relatief eenvoudig in te zetten maar het risico zit hem vooral in het bepalen van de voorwaarden en het borgen dat de korting op de goede plek terecht komt. Het voordeel van het verlenen van korting aan de koper is dat het risico op een prijsopdrijvend effect lager is, ook kan de korting direct bij de juiste doelgroep terecht komen. Bij een korting aan de ontwikkelaar is er namelijk geen stimulans om de bouwkosten laag te houden.

Tempo:
Een korting kan relatief snel worden toegepast zodra zich daar een project voor aan dient. De meeste tijd gaat vervolgens zitten in het opstellen van goede (rand)voorwaarden en afspraken met een ontwikkelende partij en aan juridische toets (dit is projectafhankelijk).

Vaak is bij het verlenen van een korting een anti-speculatiebeding in combinatie met een zelfbewoningsplicht noodzakelijk om te waarborgen dat, bij een korting, betaalbare woningen een redelijke termijn in het betaalbare segment blijven. Daarbij kan eventueel gekozen worden voor een afbouwregeling (geleidelijke afbouw van af te dragen winst aan de gemeente). Tot een bedrag van €216.500 kan de doelgroepenverordening dit ook nog extra borgen. Met name het controleren en handhaven van een anti-speculatiebeding is arbeidsintensief.

Risico:
Kanttekening is ook dat onderzocht moet worden of en in welke variant het verlenen van een korting haalbaar is. Stimulering van ontwikkelende partijen kan strijdig zijn met de staatssteun-regels. Het eventueel verstrekken van een korting op eigen grond betekent een bijdrage uit het Woonfonds aan de grondexploitatie. Indien het grond van derden is dan moet wel het volledige bedrag in rekening worden gebracht en door middel van een subsidie uit het Woonfonds kan dan een korting worden gegeven. Dit in verband met de Wet Markt en Overheid.

Aan het toepassen van een korting moet idealiter ook een anti-speculatiebeding worden gekoppeld om te voorkomen dat de gebouwde woningen te snel in een ander prijssegment komen en de eerste koper er met de winst vandoor gaat. Dit vraagt om zorgvuldige juridische toetsing en moet ook (publiekrechtelijk en/of privaatrechtelijk) te handhaven zijn. Dit zal ook vragen om aanpassing van de algemene uitgiftevoorwaarden van de gemeente Harderwijk.

1.3 Erfpacht op eigen grond

We willen ook woningzoekenden helpen. Juist op eigen grond (gemeentegrond) zijn hiervoor mogelijkheden, dan kunnen er door de gemeente (als eigenaar) ook voorwaarden worden gesteld aan de doelgroep. Door grond in erfpacht uit te geven betaalt de koper bij aankoop alleen voor de stenen. De erfpachtcanon is maandelijks verschuldigd. Hier zou qua inkomen ook nog in gevarieerd kunnen worden (lage inkomens = lagere erfpacht). De gemeente kan het recht op aankoop behouden waardoor de woning in het betaalbare segment kan blijven.

Effectiviteit
Erfpacht kan direct de aankoopprijs van een woning (substantieel) verlagen. De koper is immers niet direct (een deel van)de grondkosten verschuldigd. Via het Woonfonds kan de uitvoering van een erfpachtregeling (deels) worden bekostigd.

Tempo:
Het toepassen van een erfpachtregeling vergt veel uitzoekwerk en luistert juridisch nauw. Aanpassing van de uitgiftevoorwaarden is nodig en expertise zal moeten worden ontwikkeld. Ook moeten de financiële gevolgen voor gemeente en koper goed uitgezocht worden. Het eventueel ontwikkelen van een kansrijk erfpachtmodel is niet gereed voor de zomer van 2024. Dit hoeft niet een nadeel te zijn, het ontwikkelen van een erfpachtmodel kan dan gelijk lopen met de planontwikkeling van een of meerdere ontwikkellocaties in de gemeente.

Risico:
Erfpacht is ook een nieuw instrument in de gemeente Harderwijk. Kopers kunnen hierdoor afhaken en hypotheekverstrekkers kunnen ook voorzichtiger zijn met als gevolg bijvoorbeeld een hogere rente.

1.4 Uitbreiding starterslening

Met de starterslening kunnen kopers voor een koopwoning met een prijs tot de NHG-grens (€405.000 in 2023) een extra lening afsluiten als zij op basis van hun inkomen tekort komen voor financiering via een reguliere hypotheek. Het budget voor startersleningen is recent uitgebreid met € 1 mln.

Effectiviteit
De starterslening is een effectief instrument dat direct kopers met een lager inkomen kan ondersteunen hun eerste stap te zetten op de woningmarkt.

Tempo:
Het budget voor startersleningen is recent uitgebreid met € 1 mln. Dat lijkt voor afzienbare tijd voldoende.

Risico:
Omdat de starterslening terugvloeit is het risico voor de gemeente beperkt. De gemeente kan relatief makkelijk geld lenen voor het aanvullen van het budget startersleningen. Het Woonfonds is hier (nu) niet voor noodzakelijk.

Het heeft eigenlijk de voorkeur om te sturen op de prijs van de woning i.p.v. op de leencapaciteit van de koper. Maar in de huidige markt blijkt de starterslening een waardevol instrument.

1.5 Doorstroomlening

Doorstromers in de koopmarkt kunnen geen gebruik maken van de starterslening. We zouden kunnen onderzoeken of we een leningsfaciliteit kunnen instellen die doorstromers een extra zetje kan geven. Naar voorbeeld van de starterslening. Om de woningbouw te versnellen zouden we dit dan kunnen richten op nieuwbouw. Bijv. een doorstromer die graag een nieuwbouw-koopwoning wil kopen maar financieel tekort komt. In plaats van een starterslening een doorstroomlening.

Effectiviteit:
De vraag is of er onder doorstromers behoefte is aan een extra leenfaciliteit. In de praktijk is er ook vaak sprake van (aanzienlijke) overwaarde en zijn er vaak andere drempels die doorstroming in de weg staan.

Tempo:
Naar analogie van de starterslening zal een verordening moeten worden opgesteld en zullen randvoorwaarden worden uitgewerkt. Ook zal er mogelijk een instantie bereid moeten worden gevonden leningen (namens de gemeente) uit te geven en te beheren. Dit kost tijd. Ook de effectiviteit van dit instrument zal nader moeten worden onderzocht omdat hier maar weinig ervaring mee is. Invoering lijkt niet voor medio 2024 mogelijk.

Risico:
De (zeer reële) kans bestaat dat dit instrument maar gering aftrek vindt en de voorbereidingskosten van het opzetten van een dergelijke regeling meer kost dan het oplevert. De praktijk wijst ook uit dat de verhuisbereidheid onder m.n. ouderen laag is en dat vaak andere zaken rol spelen dan financiële motieven. Het is daarnaast de principiële vraag of we mensen met een extra lening willen belasten en of we als gemeente als bank willen fungeren voor woningeigenaren die vaak ook zelf voldoende middelen

1.6 Financieren projectleiders, expertise in projecten

Het fonds zou ook ingezet kunnen worden om projectleiders van aan te nemen of in te huren. Bijvoorbeeld voor kansrijke projecten sociale woningbouw waar nu geen capaciteit voor is. Dit kan concreet bijdragen aan versnelling.

Effectiviteit:
Om (nieuwe) woningbouwprojecten uit te kunnen voeren is ambtelijke inzet nodig. Met een projectleider kan bijvoorbeeld en nieuw project gestart worden.

Tempo:
Vacatures zijn op dit moment moeilijk te vullen. Afhankelijk van een vraag vanuit een project kan er gekeken worden of een bijdrage uit het Woonfonds wat kan betekenen.

Risico:
Extra middelen staan niet garant voor extra capaciteit. Projectleiding en expertise is schaars. Vacatures zijn momenteel lastig te vullen. Een nieuw project doet een beroep op veel organisatieonderdelen en vraagt om inzet van veel expertise, zowel in de voorbereiding als in de uitvoering. De organisatie kan niet een onbeperkt aantal projecten tegelijkertijd uitvoeren.

1.7 Strategische grondaankopen ten behoeve van betaalbare woningen

Er kan ook overwogen worden om een deel te reserveren voor strategische grondaankopen. Bijvoorbeeld om gronden te kopen die nog niet op de markt zijn en deze te reserveren voor woningbouw. Dat kan de gemeente extra zekerheden geven m.b.t. het gewenste programma.

Effectiviteit
Gezien de beperkte omvang van het Woonfonds, in relatie tot bedragen die gemiddeld genomen komen kijken bij grondaankopen, is inzet van het Woonfonds waarschijnlijk van gering effect.

Tempo:
Kan in theorie snel ingezet worden.

Risico:
Het Woonfonds is te snel leeg. Ook levert het meestal pas op de lange termijn wat op, projectontwikkeling duurt namelijk lang. Het is beter is om in te zetten op het vlottrekken van bestaande projecten. In theorie zijn er ook voldoende locaties om in de behoefte te kunnen voorzien.

1.8 Vereveningsregeling

Om het Woonfonds revolverend te maken kunnen we op zoek naar manieren om het fonds aan te vullen. De bestaande maatregelen doen dat namelijk niet of maar beperkt. Een optie om het fonds te vullen is om een algemene ‘vereveningsregeling’ op te gaan stellen. Daarin spreken we af dat elke ontwikkelende partij een bijdrage aan het woonfonds doet als er geen of onvoldoende betaalbare koopwoningen/sociale huurwoningen in het desbetreffende project worden gerealiseerd. Zo kunnen we borgen dat elke ontwikkelende partij zijn verantwoordelijkheid neemt en het woonfonds structureel van opzet kan zijn. Om een vereveningsregeling goed te kunnen toepassen moet deze ook verankerd worden in de omgevingsvisie. De nieuwe Omgevingswet biedt (nieuwe) mogelijkheden voor een dergelijk kostenverhaal.

Effectiviteit:
Kan op de lange termijn bijdragen aan de realisatie van betaalbare woningen en verdeelt de lasten evenredig over alle ontwikkelingen.

Tempo:
Het kost tijd om een vereveningsregeling op te zetten en goed juridisch te borgen in o.a. Omgevingsplan.

Risico:
Het vereveningsfonds mag geen afkoopregeling zijn en moet uiteindelijk weer ten goede komen aan de volkshuisvestelijke opgave. Als het geld niet wordt uitgegeven aan projecten moet het terugbetaald worden (Omgevingswet).

Samengevat

#	Maatregel	Effectiviteit	Tempo	Risico	Revolverend?	Opmerkingen bij 0 of -
1	uitbreiden subsidieregeling sociale huur	0/+	+	0 */**	nee	Bijdrage per woning is waarschijnlijk beperkt
2	korting toepassen op grondprijs	+	0/+	0	nee	Borgen dat korting terecht komt bij doelgroep
3	erfpacht	+	0	0/+*	ja, mits	Afhankelijk van hoe markt reageert
4	Starterslening uitbreiden	0/+	+	+	ja	Is al budget voor, inzet vanuit Woonfonds niet nodig
5	doorstroomlening kopers	-	0	0	ja	Behoefte aan product lijkt gering / overbodig
6	financieren projectleiders, expertise	0	0/+	0*	nee	Arbeidsmarkt is zeer krap
7	strategische aankopen	0	0	+	nee	Leidt niet tot snel resultaat, voldoende ontwikkellocaties in aanbod
8	vereveningsregeling	+	0	0*	ja	Vraagt tijd om goed te borgen, geld moet wel uitgegeven worden

*afhankelijk van voldoende capaciteit, **huidige variant mag, uitbreiding vraagt om update staatssteun-toets