



Aan de gemeenteraad van Nijmegen

Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen
Telefoon 14024
Telefax (024) 329 96 10
E-mail gemeente@nijmegen.nl

Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Verzenddatum
7 juni 2016

Ons kenmerk
OB10/D161169153

Contactpersoon
Ruben Hümmels

Onderwerp
Motie "En de Waalsprong demarreert"

Datum uw brief

Doorkiesnummer
(024) 3299647

Geachte leden van de raad,

In de motie "En de Waalsprong demarreert", zoals aangenomen in de openbare vergadering van 16 maart 2016, wordt het college verzocht te onderzoeken welke financiële instrumenten er zijn ter versnelling van de woningbouw en in Nijmegen toegepast kunnen worden, wat hiervan de te verwachten versnelling is, en wat hiervan de financiële effecten zijn. Middels deze brief wordt allereerst de huidige situatie omschreven en de strategie die op dit moment wordt gevolgd. Daarna wordt een inventarisatie gemaakt van de financiële instrumenten en hun toepasbaarheid op de Nijmeegse situatie en op welke instrumenten uw College wil inzetten.

Ontwikkelingen afgelopen jaren.

We hebben in de Waalsprong de afgelopen jaren een flinke stijging gezien in de verkoop van kavels en de opbrengsten die hiermee gepaard gingen. In het dieptepunt van de crisis (2009-2011) werden ca. 50-80 kavels per jaar verkocht. Vanaf 2012 is de trend positief. In onderstaande tabel staan de cijfers voor de laatste drie jaar weergegeven.

	Aantal kavels	Opbrengsten
2013	320	13,9 mln
2014	453	22,6 mln
2015	486	27,9 mln

Hiermee zijn in 2015 ca. 50 meer kavels gerealiseerd dan in de grondexploitatie waren opgenomen. De opbrengsten uit verkoop van kavels zijn in 2015 11% hoger dan in de grondexploitatie was opgenomen. Het aantal sociale woningen dat is ontwikkeld in de afgelopen jaren zit aan de bovenkant van de verwachte bandbreedte. Talis en Portaal hebben in de periode van 2013 t/m 2015 296 kavels ten behoeve van de realisatie van sociale huurwoningen afgenomen. Dit ligt aan de bovenkant van de in het kader van de ontvlechting van de PPS afgesproken aantallen (225-300).

Strategie

Vanaf 2013 is ingezet op een vraaggerichte ontwikkelstrategie. Deze is ingevuld door in te zetten op zo groot mogelijke diversiteit. Dit maakt de Waalsprong aantrekkelijk voor verschillende doelgroepen om zo breed mogelijke markt te kunnen bedienen en hiermee het volume te vergroten.

Vervolgvel

1

Deze diversiteit zien wij op een aantal vlakken:

- Woonmilieus (palet aan deelgebieden met verschillend karakter)
- Woningtypes
- Financieringsvormen (bijv. huur/koop/erfpacht)
- Ontwikkelconcepten (bijv. Plant je Vlag, zelfbouw, IbbN, woongroepen, reguliere projectbouw, etc.)

We passen hierbij een gedifferentieerd grondprijnsbeleid toe, waarbij het verschil in kwaliteit van de locaties tot uiting komt. Omdat de prijs is afgestemd op de kwaliteiten van de locatie vormt de prijs ook geen belemmering voor de ontwikkeling van deze locaties.

Een andere pijler uit de vraaggerichte strategie is marketing. We hebben het imago van de Waalsprong in de markt zien groeien van een standaard Vinex-wijk tot een plek met aantrekkingskracht voor verschillende soorten Nijmegenaren. De stijgende populariteit wordt ook bevestigd door onderzoek dat wij hebben gedaan onder woningzoekenden. De aantrekkingskracht heeft met de kwaliteit van de locatie te maken, maar ook met de activiteiten die worden ondernomen om de Waalsprong op de kaart te zetten. Hierbij richten wij ons op de Waalsprong als geheel, maar ook op de deelgebieden met een eigen karakter. Op dit moment zetten wij in op het verder versterken van de het imago van de Waalsprong. Het Rivierpark en De Waaijer spelen hierbij een cruciale rol. Naast de nabijheid van het stadscentrum zijn dit unieke kwaliteiten die de potentie van de Waalsprong de komende jaren verder vergroten. Met tijdelijke invulling willen we hier mensen het gebied in trekken om ze de omgevingskwaliteiten te laten ontdekken.

Tot slot is het aannemelijk dat het prioriteringsbeleid van de gemeente, met focus op de Waalsprong en het Waalfront, de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan de forse stijging van de verkochte kavels voor woningbouw in de Waalsprong.

Voor de komende jaren is het de uitdaging om zo divers mogelijke locaties te kunnen blijven aanbieden om zo de markt te kunnen blijven bedienen en de verkoop te maximaliseren. Naast de afronding van Laauwik, Vossenpels Zuid en het Nijland, wordt in de Grote Boel en De Stelt de komende jaren de meeste productie gegenereerd. Zo snel mogelijk komt daar de ontwikkeling van Hof van Holland bij. Deze locatie heeft grote potentie. Niet alleen vanwege de aantallen die hier gerealiseerd kunnen worden, maar ook vanwege het specifieke karakter van deze plek. In Hof van Holland zetten we in op verschillende deelplannen die tegelijk in procedure kunnen, om het risico op vertraging van het hele gebied zoveel mogelijk te beperken. En om de diversiteit ook binnen dit gebied zo groot mogelijk te maken. Daarnaast wordt overwogen om de volgende fase van de Vossenpels (deels) versneld in ontwikkeling te nemen. Zuiderveld wordt in het kader van zoals benoemd in de 'Quickscan versnelling sociale woningbouw' d.d. april 2016 ingezet als versnellingslocatie voor goedkope woningbouw. In Zuiderveld zijn mogelijk meer programmatische mogelijkheden die voor versnelde ontwikkeling zorgen. Dit wordt op dit moment in beeld gebracht. Het grootste risico voor de genoemde ontwikkelingen en versnellingen is gelegen in de te doorlopen procedures. Om de besluitvorming te bespoedigen en risico's hierin te beperken wordt bij de start van het project veel energie gestoken in het betrekken van deze stakeholders.

Er zijn op dit moment aan de *aanbodkant* van de markt (bouwers, ontwikkelaars, corporaties en beleggers) veel geïnteresseerde partijen die woningen willen ontwikkelen. Het tempo dat we kunnen maken wordt echter niet alleen bepaald door de aanbodkant van de markt, maar vooral door de *vraagkant*. Het uiteindelijke tempo dat we realiseren hangt namelijk af van de verkoop en verhuur aan *eindgebruikers*.

De gemeente voert als gebiedsontwikkelaar regie op de aanbodkant van de markt. Ten eerste doen we dit, zoals omschreven, door zoveel mogelijk diversiteit en kwaliteit aan te bieden. Ten tweede voeren we regie om 'overaanbod' te voorkomen. Als we teveel vergelijkbare projecten tegelijk in de markt laten zetten bereikt geen enkel project de kritische massa die nodig is voor een haalbare ontwikkeling.

(Financiële) stimuleringsinstrumenten

Sinds het aanbreken van de crisis zijn er verschillende (financiële) instrumenten ontwikkeld om de gebiedsontwikkeling uit het slop te trekken. In het begin van de crisis waren deze instrumenten vooral gericht op de aanbodkant van de markt. In de Waalsprong zijn tot nu toe wel stimuleringsmaatregelen toegepast, maar louter gericht op het stimuleren van de vraagkant van de markt. Het werken met IBBN-regeling is hier een voorbeeld van. Hiermee hebben we met een financieringsfaciliteit een doelgroep in de Waalsprong gekregen die anders deze stap waarschijnlijk niet gemaakt had. Daarnaast is geëxperimenteerd met het toepassen van erfpacht.

Hieronder worden de belangrijkste mogelijke financiële instrumenten beschreven, eerst instrumenten gericht op de aanbodzijde daarna instrumenten voor de vraagzijde.

Stimulering van het aanbod

Voorvangconstructie

Om het risico op onverkochte woningen of hoge financieringskosten te beperken wordt bij nieuwbouwprojecten over het algemeen een voorverkooppercentage gehanteerd. De projectontwikkelaar start niet met het project voordat een bepaald percentage woningen, meestal circa 70%, zijn verkocht. Ontwikkelaars hanteren een voorverkoopreis, maar ook banken en borgverstrekkers. De financiering of borgstelling wordt pas verstrekt als een bepaalde voorverkoop is behaald.

De voorvangconstructie richt zich op het verschil tussen het werkelijke voorverkooppercentage en de voorverkoopreis van de financiers. De gemeente staat garant voor dit deel van de voorverkoop. De projectontwikkelaar kan op basis van deze garantstelling eerder financiering krijgen en eerder met de uitvoering starten. Als de voorverkoopreis wordt gehaald vervalt de garantstelling. Als de voorverkoopreis later of niet wordt gehaald, zijn er verschillende mogelijkheden. De gemeente betaalt de extra financieringskosten over het gegarandeerde deel, neemt de prijsverlaging om de verkoop te bespoedigen voor haar rekening of neemt uiteindelijk de gerealiseerde woningen over (zie achtervangconstructie hierna). Deze constructie is in de gemeente Utrecht toepast om vastgelopen projecten te stimuleren.

Achtervangconstructie

Bij een achtervangconstructie geeft de gemeente een afnamegarantie voor onverkochte woningen. Indien gerealiseerde woningen na een bepaalde periode niet verkocht zijn, neemt de gemeente (een deel van) deze woningen af, vaak tegen gereduceerde prijzen. De woningen worden tijdelijk verhuurd en op termijn verkocht. De gemeente kan een achtervangconstructie alleen, of met bijvoorbeeld een woningcorporatie opzetten. Voor deze vorm van stimulering zijn in de beginjaren van de crisis verschillende fondsen ingericht.

Financieringsfaciliteiten

Met verschillende instrumenten kan de gemeente faciliteren in de financiering van projecten. De gemeente kan garant staan voor (een deel van) de lening van de projectontwikkelaar bij haar financiers. Daarnaast kan de gemeente zelf onder voorwaarden leningen verstrekken. Dit instrument is maatwerk, omdat het sterk afhankelijk is van de financiële situatie van de verschillende betrokken partijen.

Beoordeling van aanbodgerichte instrumenten

Door bovenstaande instrumenten zullen in sommige gevallen marktpartijen eerder tot realisatie overgaan. Drempels om het project op te starten worden immers weggenomen, doordat risico's worden overgenomen. Dit effect is echter tijdelijk omdat de achterliggende vraag van consumenten naar woningen niet gestimuleerd wordt. Er is wel sprake van een (theoretisch) positief effect omdat de nieuwbouwwoningen 'op voorraad' beter kunnen concurreren met bestaand aanbod, voor de doelgroep die snel over een woning wil kunnen beschikken. Als dit effect zichtbaar is zal het naar verwachting over kleine aantallen gaan. De belangrijkste kanttekening is dat instrumenten gericht op het aanbod tot ongewenste prikkels bij marktpartijen kunnen leiden. Met behulp van de instrumenten worden mogelijk projecten gerealiseerd die onvoldoende aansluiten op de wensen van de consument. Door deze aanbodsturing in plaats van vraagsturing kan leegstand of overproductie ontstaan. De risico's van slechte projecten komen bij deze regelingen voor rekening van de gemeente. De omvang van de risico's zijn fors omdat de maatregelen niet alleen betrekking hebben op de grond, maar op de gehele woning. Omdat het in de gevallen dat het risico optreedt meestal gaat om projecten die niet goed aansluiten op de actuele marktvraag. Dit kan ervoor zorgen dat de gemeente langjarig betrokken blijft en/of moet afwaarderen.

Waarom zijn deze instrumenten in het verleden dan wel toegepast? Deze instrumenten werkten aan het begin van de crisis, omdat de markt zich nog niet had aangepast aan de veranderde omstandigheden. Inmiddels wordt in kleinere tranches ontwikkeld. Dit maakt de financiering overzichtelijker en maakt het makkelijker om goed op de actuele marktvraag in te spelen. Ook zijn er door partijen nieuwe manieren gevonden om projecten te financieren, bijvoorbeeld via private equity. Doordat veel ontwikkelaars ook met een vraaggerichte ontwikkelstrategie zijn gaan werken zorgen zij dat ze veel vroeger in het proces in contact komen met potentiële bewoners en hiermee wordt beter aangesloten op de marktvraag.

Ook op dit moment kunnen in specifieke gevallen aanbodgerichte maatregelen nog steeds werken. De instrumenten zijn vooral effectief bij grote projecten, die niet gefaseerd ontwikkeld kunnen worden. Vaak gaat het hierbij om in het verleden opgestarte projecten die zijn vastgelopen en betrokken partijen in de patstelling terecht zijn gekomen. De specifieke omstandigheden zijn bepalend voor de mogelijkheden om instrumenten succesvol in te zetten.

In de Waalsprong is het toepassen van aanbodgerichte stimuleringsmaatregelen niet voor de hand liggend. Voorverkooppercentages blijken ook in de praktijk niet het struikelblok te zijn. Als projecten niet het percentage voorverkoop halen heeft dit vooral te maken met het feit dat zij niet voldoen aan de vraag. In dat geval worden de projecten opnieuw ontwikkeld of aangepast. Op het moment dat voor deze projecten gekozen zou zijn voor een aanbodgerichte stimuleringsmaatregel komen de gevolgen hiervan voor rekening van de gemeente en ontstaat een mismatch tussen vraag en aanbod.

Overigens is het toepassen van achtervangconstructies in de Waalsprong afgelopen jaren door marktpartijen zelf toegepast. In een aantal projecten is primair ingezet op verkoop van de woningen. Als achtervang is in deze projecten afgesproken dat een belegger de onverkochte woningen vervolgens als huurwoning gaat exploiteren. De ontwikkelaar betaalt een premie als hij uiteindelijk van de regeling gebruik maakt, omdat de betreffende woningen tegen een lagere prijs aan de belegger worden geleverd.

Stimulering van de vraag

Verkoopgarantie huidige woning

Het bezit van de huidige woning kan een belemmering zijn om een nieuwbouwwoning te kopen. Het risico bestaat immers dat de consument de huidige woning niet kan verkopen. Om dit risico voor de consument weg te nemen verstrekt de gemeente bij aankoop van een nieuwbouwwoning een verkoopgarantie voor de huidige woning (bijvoorbeeld tegen een vooraf vastgestelde prijs op basis van een percentage van de taxatiewaarde). Indien deze woning niet wordt verkocht, neemt de gemeente de woning over tegen de overeengekomen garantieprijs. De woningen worden ondergebracht in een fonds, dat kan worden ingericht als een ´revolving fund´ om het totale risico te begrenzen. Hiervoor dient dan een exploitatiemaatschappij te worden opgericht. Deze constructie is aan het begin van de crisis toegepast op verschillende plekken, waaronder door Provincie Noord-Brabant. In de loop van de crisis zijn marktpartijen ook faciliteiten gaan bieden om het risico van de verkoop van de huidige woning voor kopers kleiner te maken.

Ondanks dat ook marktpartijen faciliteiten bieden, zal het toepassen van deze regeling waarschijnlijk een versnellend effect hebben. In de praktijk is gebleken dat de regeling en de invulling van het beheer bewerkelijk en kostbaar is. De gemeente kan op deze manier eigenaar worden van een zeer versnipperde portefeuille aan woningen (de kopers van nieuwbouwwoningen laten woningen achter op zeer diverse locaties). De woningen die in het betreffende fonds terecht komen zijn relatief gezien ook incourante woningen. De kans is dus groot dat de gemeente langjarig met deze onverkochte woningen blijft zitten en/of deze woningen moet afwaarderen. Het middel is bij deze regeling op dit moment in de praktijk erger dan de kwaal.

Erfpacht

De gemeente kan grond in erfpacht uitgeven aan de eindafnemers. Voor consumenten ontstaan dan iets lagere maandlasten. In tegenstelling tot een hypotheek bij volledig eigendom (verplicht 100% aflossen voor renteaftrek) wordt bij erfpacht namelijk niet afgelost op de grond. Een nieuwbouwwoning kan zo voor een grotere groep binnen bereik komen.

Voor commerciële afnemers (beleggers) is erfpacht minder interessant. Het door middel van erfpacht beperken van rente- of aflossingsverplichtingen zijn voor deze partijen niet relevant.

De risico's bij erfpacht zijn door wetgeving voor de gemeente zeer beperkt. Wel ontstaat een financieringsbehoefte bij de gemeente. De grond wordt immers niet direct betaald, maar de betaling wordt uitgespreid over een lange periode. Daarnaast vraagt erfpacht beheer en administratie door de gemeente.

Enige tijd geleden is besloten deze mogelijkheid voor uitgifte van gronden in de Waalsprong aan te bieden, te beginnen op kleine schaal (pilot). Op dit moment worden de contracten hiervoor uitgewerkt. Aandachtspunt wordt hierbij gevormd door de voorwaarden voor mogelijke canonherziening en beperkingen t.a.v. het gebruik van de grond. Afhankelijk van de condities kan erfpacht namelijk een waardedrukkend effect hebben. Op basis van de resultaten van deze pilot kan worden besloten om dit breder in te zetten.

Starterslening / Ik Bouw Betaalbaar Nijmegen (IbbN)

De starterslening overbrugt het verschil tussen de aankoopprijs van de eerste woning en de maximale hypotheek bij de bank. De Starterslening heeft een rentevaste periode van vijftien jaar. De eerste drie jaar betaalt de consument geen rente en aflossing. Bij voldoende inkomen gaat rente en aflossing daarna lopen.

Als dit niet het geval is worden rente en aflossing afgestemd op het inkomen. De starterslening is een bewezen concept met overzichtelijke risico's. De regeling wordt in Nijmegen en in de Waalsprong actief gepromoot en ook goed gebruikt.

De regeling Ik Bouw Betaalbaar Nijmegen is specifiek gericht op zelf bouwen en berust op hetzelfde principe als de starterslening. De consument financiert een deel van de woning (70%) met een reguliere hypotheek. Het overige deel financiert IbbN tegen gunstige voorwaarden. De regeling maakt zelf bouwen voor een bredere doelgroep toegankelijk. IbbN is een verruiming van de starterslening. De IbbN regeling is de Waalsprong in een eerste tranche succesvol toegepast (38 woningen). Op dit moment wordt de regeling geëvalueerd. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar de handlingkosten en het risico voor de gemeente. Ook het risico voor de kopers wordt hierbij meegenomen. Deze worden namelijk gestimuleerd een hogere lening aan te gaan dan op basis van de normen wordt geadviseerd en bij de IbbN regeling is sprake van een terugbetalingsverplichting van de rentekorting.

Restschuldfaciliteit

Als de waarde van de huidige woning lager is dan de hypotheek, ontstaat bij verkoop een restschuld. Deze restschuld kan een belemmering zijn voor de aankoop van een nieuwbouwwoning, zeker als de restschuld gefinancierd moet worden. In het verleden gingen banken hier terughoudend mee om. De overheid heeft in 2015 de termijn verlengd waarin de rente van deze restschuld aftrekbaar blijft. Banken zijn ook iets soepeler geworden en de meeste banken bieden hier inmiddels faciliteiten voor aan. Met een restschuldfaciliteit financiert de gemeente deze schuld. Gegeven het feit dat de faciliteiten voor het financieren van de restschuld zijn vergroot, ligt het voor de hand deze risicoafweging bij de banken te laten.

Stimuleren (middeldure) huur

In de Waalsprong is de laatste 5 jaar circa 12,5% van de woningen in de geliberaliseerde huursector gerealiseerd. Deels zijn dit projecten die direct door de GEM aan beleggers zijn verkocht, deels projecten die zijn doorverkocht door projectontwikkelaars aan beleggers, al dan niet als achtervang voor onverkochte woningen. Gezien de aantrekkende markt zal deze laatste categorie naar verwachting op termijn minder toegepast gaan worden. Omdat het ontwikkelen van huurwoningen een lagere verkoopopbrengst oplevert zal dit segment vanuit de markt bij een aantrekkende markt steeds minder aandacht krijgen. Dit segment kan indien nodig extra gestimuleerd worden door een deel van het programma apart te oormerken in de ontwikkeling. Hiermee kunnen marktpartijen verplicht worden deze woningen in de huur te realiseren (met de verplichting om de betreffende woningen ook voor een bepaalde periode te blijven verhuren). Dit heeft consequenties voor de grondprijzen voor deze locaties. Omdat huurwoningen een lagere waarde hebben is er ook sprake van een lagere grondprijs. Daarnaast geldt dat beleggers behoorlijke eisen stellen aan de locaties waarop zij investeren, en graag de mogelijkheid willen hebben om de woningen binnen een bepaalde periode alsnog te kunnen verkopen. Projectontwikkelaars (en zeker de ontwikkelende bouwers) halen aan de andere kant voordeel uit de combinatie met huurwoningen omdat dit zekere bouwomzet is en zorgt voor schaalvergroting. Dit weegt, zeker in een gezonde koopmarkt, niet altijd op tegen de lagere waarde van de huurwoning. Hierbij dient te worden opgemerkt dat met de huidige kapitaalmarkt het verschil in waarde tussen een koopwoning en huurwoning kleiner is geworden. Dit zorgt ervoor dat dit segment ook in de huidige situatie door de markt kan worden bediend. De combinatie van deze factoren vormt een kwetsbaar evenwicht. Het is niet precies te voorspellen hoe dit zich de komende jaren gaat ontwikkelen. Op dit moment wordt nog steeds een substantieel deel van het programma in de huur gerealiseerd. We monitoren welke mix aan huur- en koopwoningen wordt aangeboden door de markt.

Vervolgvel
6

Conclusie:

Het college zal:

- blijven inzetten op vraaggerichte ontwikkelstrategie, gericht op diversiteit en gemengde wijken. Dit om zo breed mogelijke doelgroep te kunnen bedienen en hiermee de afzet te maximaliseren;
- Het Rivierpark, De Waaijer en de andere kwaliteiten van het gebied inzetten om de Waalsprong op de kaart te zetten
- Blijven investeren in gebiedsmarketing en tijdelijke invulling van gebieden om de Waalsprong onder de aandacht te brengen;
- Bij het inzetten van financiële stimuleringsmaatregelen vooral kijken naar instrumenten die de vraagkant stimuleren:
 - Afronden pilot erfpacht. Op basis van het resultaat overwegen om dit actief te gaan inzetten voor meer locaties in de Waalsprong;
 - Blijven stimuleren en promoten van de starterslening;
 - Op basis van evaluatie IbbN regeling besluiten om mogelijke tweede tranche in ontwikkeling te nemen
- De realisatie van geliberaliseerde huur monitoren. Bij structurele terugval van dit segment wordt de afweging om de realisatie van huurwoningen apart geormerkt te programmeren (verplichting meegeven om woningen in de huur te ontwikkelen en te blijven exploiteren), met bijbehorende voor- en nadelen, ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend.

College van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen,

De Burgemeester,

De Gemeentesecretaris,

drs. H.M.F. Bruls

mr. drs. A.H. van Hout