

RAPPORT

Inzet van de Reserve Betaalbare Woningbouw

Verkenning mogelijkheden



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



RIGO Research en Advies
Woon- werk- leefomgeving
www.rigo.nl

RAPPORT

Inzet van de Reserve Betaalbare Woningbouw

Verkenning mogelijkheden

Opdrachtgever

Gemeente Dijk en Waard

Contactpersoon

Stephan den Nijs

Projectnummer

P46490

Datum

31 mei 2023

Auteurs

Kees Dol; kees.dol@rigo.nl; 020 522 11 25

Arend Jonkman

Inhoud

	Samenvatting	1
1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Randvoorwaarden en uitgangspunten	4
1.3	Aanpak van de verkenning	5
2	Mogelijkheden inzet Reserve	6
2.1	Drie brede strategieën	6
2.1.1	Een eigen gemeentelijk verhuur- of ontwikkelingsbedrijf	6
2.1.2	Bijzondere instrumenten voor betaalbare koop (en huur)	8
2.1.3	Afdekken tekort GREX bij extra betaalbare nieuwbouw	11
2.2	Afweging tussen drie typen strategieën	12
2.3	Verdere uitwerking afdekken grex-tekorten	12
2.3.1	Inzetten op welke plannen?	12
2.3.2	Aanvullende overwegingen	13
3	Conclusie: de afwegingen	15
Bijlage 1	tekst	17

Samenvatting

De gemeente Dijk en Waard overweegt de inzet van drie budgetten samen te voegen in de Reserve Bouwgrondexploitatie. Doel van deze reserve is om meer betaalbare woningen (huur en koop, cat. 1 en 2)¹ mogelijk te maken in de nieuwbouw. Op de lopende ontwikkelingslocaties blijft het aandeel betaalbare woningen wat achter, mede omdat ten tijde van de start van deze projecten er minder prioriteit werd gegeven aan betaalbare woningen. Daarnaast zorgen gestegen bouwkosten voor een extra uitdaging bij de realisatie van betaalbare woningen.

Deze notitie beschrijft kort de strategieën die er zijn om met de inzet van de Reserve meer betaalbare woningen te realiseren. Vervolgens geeft het een advies over de te volgen strategie.

De drie hoofdstrategieën zijn:

1. Een gemeentelijk ontwikkelings- of verhuurbedrijf oprichten
2. Op het woningniveau instrumenten inzetten die de bereikbaarheid vergroten
3. Op het planniveau tekorten op de GREX afdekken wanneer meer betaalbare woningen worden gerealiseerd

Eigen ontwikkelings- of verhuurbedrijf

Het oprichten van een **gemeentelijk verhuurbedrijf** valt af. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat de gemeente beter in staat is sociale huurwoningen te verhuren dan de lokale corporaties. Er zijn ook geen aanwijzingen dat de lokale corporaties deze taak niet op zich zouden willen nemen. Het feit dat er thans te weinig sociale huurwoningen worden gerealiseerd heeft te maken met het verleden, toen er minder sociale woningen werden geëist op nieuwbouwlocaties. Ontwikkelaars en corporaties krijgen bovendien de lopende ontwikkelingen moeilijk rond omdat ze worden geconfronteerd met hoge bouwkosten.

Er valt iets te zeggen voor een **gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf** dat op eigen gemeentelijke grondposities betaalbare koop- en huurwoningen realiseert. Afzetproblemen in dit segment, een risico voor projectontwikkelaars, lijken beperkt, waardoor er geen groot risico is op verliezen op de exploitatie. Het belangrijkste nadeel hierbij is dat de gemeente zelf een eigen ontwikkelingsbedrijf moet oprichten en onderhouden. Operationeel bestaat de kans op inefficiëntie omdat er geen continue planvoorraad aanwezig is in een enkele gemeente. Verder kunnen externe bezwaren optreden vanuit de commerciële ontwikkelaars die dit mogelijk als marktbederf zien en oneerlijke concurrentie vanwege de impliciete staatssteun aan dit bedrijf.

Op het woningniveau instrumenten inzetten

Dit betreft de inzet van de Reserve voor speciale instrumenten waarmee nieuwbouwwoningen betaalbaarder kunnen worden aangeboden. Bekend zijn in dit kader de koopinstrumenten waarmee woningen worden aangeboden tegen een uitgestelde betaling, zoals KoopGarant of Koopstart. Ook de Starterslening is een dergelijk instrument. Vooral deze koopinstrumenten of speciale erfpachtconstructies betekenen een beslag op de gemeentelijke organisatie. Bij de koopinstrumenten moet er bij een doorverhuizing worden afgerekend, terwijl er bij erfpacht met canonning in ieder geval een erfpachtadministratie moet worden

¹ Het gaat hierbij om koopwoningen tot € 255.000 en huurwoningen tot € 763,47. Zie ook de bijlage.

ingericht. De gemeente Dijk en Waard heeft juist het Primeurfonds Heerhugowaard beëindigd, onder meer om deze redenen. Deze instrumenten worden overigens ook regelmatig aangeboden door projectontwikkelaars en corporaties. Het verdient de aanbeveling om bij hen te peilen om dergelijke constructies in te zetten, zonder dat de Reserve hierbij wordt aangesproken.

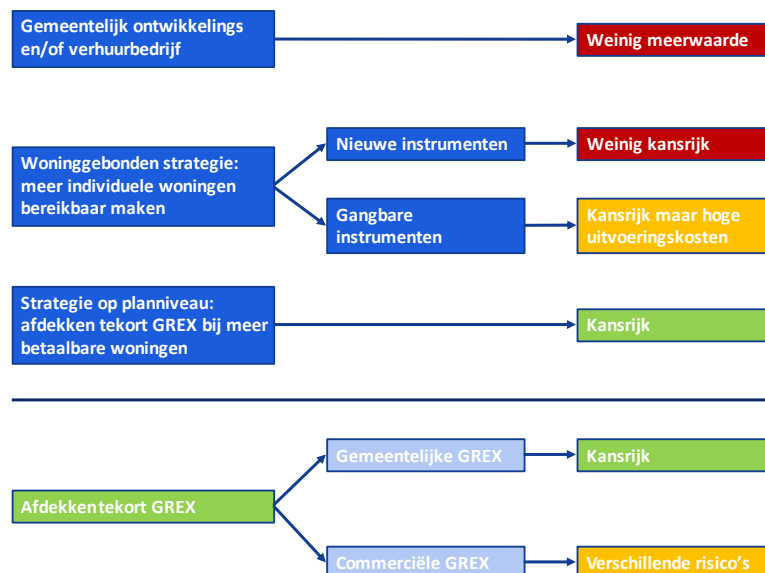
Afdekken tekorten op een grondexploitatie

De gemeente plant hierbij meer betaalbare woningen dan normaal. Omdat deze extra woningen worden uitgegeven met een marktcontraire grondprijs, ontstaat er een tekort op de Grondexploitatie (GREX). Dit tekort kan worden afgedekt met de inzet van de Reserve. Dit is een betrekkelijk eenvoudige methode om meer betaalbare woningen te realiseren.

Commerciële of Gemeentelijke grondexploitatie

De gemeente Dijk en Waard heeft grondbezit op enkele grote ontwikkelingslocaties. Op deze locaties heeft de gemeente mogelijkheden om de Reserve effectief in te zetten. Er zijn namelijk enkele nadelen verbonden aan de inzet op commerciële locaties. Grondeigenaren en ontwikkelende partijen op locaties in commerciële handen anticiperen mogelijk op de inzet van gemeentelijke middelen, wat de onderhandelingspositie ondermijnt. Het schept ook een mogelijk precedent, waarbij ontwikkelaars (en corporaties) ter discussie stellen waarom bepaalde locaties in aanmerking komen voor de Reserve en anderen niet. Tot slot bestaat ook de mogelijkheid van een staatssteundiscussie wanneer een ontwikkelaar met een commerciële GREX middelen ontvangt.

Grafische weergave beslisproces



Eindoordeel

Op basis van de voorgaande afwegingen is het meest kansrijk en efficiënt het gebruik van de Reserve op een gemeentelijke grondexploitatie GREX, waarmee tekorten als gevolg van extra betaalbare woningen worden afgedekt. Een minder kansrijke optie vanwege de operationele kosten en uitvoering is de inzet van de reserve op woningniveau. Hierbij komen

instrumenten zoals KoopGarant en Koopstart in beeld. Dit zijn evenwel typische producten die vaker worden ingezet door corporaties en projectontwikkelaars. Het verdient de aanbeveling om dergelijke producten vooral door deze partijen aan te laten bieden.

Aandachtspunt in de overweging is wel dat het afdekken van tekorten in een GREX echt een subsidie is. De speciale koopinstrumenten verstrekken een uitgestelde betaling die op termijn weer terugkomt bij de aanbieder, eventueel met een deling van de waardevermeerdering. Het levert echter wel veel administratieve lasten op voor de gemeente. Bovendien is dit alleen een route die leidt naar meer betaalbare koopwoningen en niet zozeer naar sociale huurwoningen. Dat is meer geborgd met de afdekking van tekorten op een GREX. Zie de bovenstaande figuur voor een grafische weergave van het beslisproces.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Dijk en Waard heeft een aanzienlijke plancapaciteit van 9.100 woningen (maart 2023, zie ook de [Monitor Plancapaciteit](#)). Binnen de gemeente Dijk en Waard is de bouw van betaalbare woningen de laatste jaren achtergebleven. Ook het aantal sociale huurwoningen in de programma's van deze plancapaciteit is beperkt. Daarin zijn nu ongeveer 900 sociale huurwoningen opgenomen. Dat komt neer op zo'n 10 procent. Dit sluit niet aan bij de huidige ambities van het Rijk en de gemeente zelf, die uitgaan van circa 30 procent sociale huur in de nieuwbouwprogramma's en daarbij nog extra betaalbare huur- en koopwoningen die bereikbaar zijn voor de middeninkomens.

De gemeente Dijk en Waard heeft in haar Programmabegroting 2023 een *Reserve Motie bereikbare woningen voor iedereen* en een *Reserve Motie sociale woningbouw* vastgesteld. **Het doel is om het betaalbare woningaanbod (huur dan wel koop) te vergroten.** Ook is er een *Reserve Bouwgrondexploitatie*, die in de voormalige gemeente Langedijk bestond en die voor geheel Dijk en Waard zal worden bestendigd. Deze Reserve dient om verliesnemingen binnen ontwikkelingen te compenseren met winstnemingen vanuit andere grondexploitaties.

De gemeente overweegt om deze drie reserves samen te voegen in een enkele *Reserve Bouwgrondexploitatie*. Hierbij is voorgesteld om deze in te zetten bij gemeentelijke grondexploitaties die onder druk dreigen te komen door een groter aandeel betaalbare woningen in het bouwprogramma. Dit voorstel leidde tot de wens van het college eerst een compleet beeld te hebben van de mogelijkheden voor de inzet van de nieuwe *Reserve Bouwgrondexploitatie*, alvorens daarover een besluit te nemen. De gemeente Dijk en Waard heeft RIGO gevraagd deze mogelijkheden in kaart te brengen en kansrijke maatregelen te verkennen. Dit sluit inhoudelijk ook aan op het lopende traject voor de ontwikkeling van de gemeentelijke Woonvisie, die (eveneens) wordt begeleid door RIGO.

Definities betaalbare woningen in Dijk en Waard

De gemeente Dijk en Waard hanteert vaste grondprijzen voor betaalbare woningen. Deze grondprijzen zijn marktcontrair, wat wil zeggen dat ze niet worden vastgesteld op basis van de residuele waarde van de marktwaarde van de woning en de ontwikkelingskosten.

Bijlage 1 geeft een overzicht van de grondprijzen conform de Grondprijzennotitie Dijk en Waard 2023.

1.2 Randvoorwaarden en uitgangspunten

De gemeente Dijk en Waard zoekt naar maatregelen die bijdragen aan een groter aanbod van betaalbare woningen. De beschikbare middelen bedragen momenteel circa € 2,5 miljoen in de Reserve Bereikbare woningen en de Reserve Motie sociale woningbouw. Het college is niet terughoudend om de raad voor te stellen extra middelen vrij te maken (afhankelijk van

de mogelijkheden). Daarom mag er ruim gedacht worden: van grondaankoop tot het afdekken van een onrendabele top tot het oprichten van een gemeentelijk woningbedrijf. Verder zijn er een aantal randvoorwaarden benoemd:

- Het instrumentarium moet gericht zijn op vergroting van het aanbod van betaalbare woningen en niet op het ondersteunen van de vraag (zoals bij startersleningen);
- De gemeente hanteert een gemeentelijk grondprijsbeleid met een gestaffelde opbouw: de goedkoopste woningbouw in categorie 1 en 2 kent vaste grondprijzen naar woningtype en gebruiksoppervlakte. De hogere kwaliteitssegmenten kennen een residuele grondprijsbepaling (zie ook grondprijzennotitie Dijk en Waard);
- Staatsteun moet voorkomen worden;
- Het instrumentarium moet zuiver, doelmatig en structureel zijn.

1.3 Aanpak van de verkenning

RIGO heeft een brede verkenning uitgevoerd, met als doel om Raad en College van heldere informatie te voorzien over het bredere palet aan mogelijkheden die elk hun eigen merites en beperkingen hebben.

De verkenning is uitgevoerd in drie stappen:

1. **Brede inventarisatie** van mogelijke instrumenten en strategieën;
2. **Werk sessie** met medewerkers gemeente Dijk en Waard waarin kansrijke instrumenten en strategieën zijn geselecteerd;
3. Nadere **uitwerking kansrijke maatregelen** en opstellen advies.

RIGO presenteert met deze rapportage verschillende instrumenten en strategieën. Daarbij worden voor- en nadelen verkend en afgewogen. Dit bevat geen doorrekening van de exacte besteding van het budget en het daaraan verbonden aantal (extra) betaalbare woningen. Na de keuze voor een kansrijke strategie kan zo'n doorrekening meer zicht bieden op de financiële gevolgen.

2 Mogelijkheden inzet Reserve

Dit hoofdstuk presenteert een verkenning van de meest kansrijke mogelijkheden voor de inzet van de Reserve. Dit gebeurt volgens een afpelmethode. Eerst worden de voor- en nadelen van drie bredere strategieën gepresenteerd. Op basis van deze eerste verkenning wordt een schifting gemaakt naar kansrijke en minder kansrijke strategieën. Vervolgens worden deze strategieën nader uitgewerkt en wordt er nagegaan wat de voor- en nadelen van de verschillende opties zijn. Dit wordt aangevuld met enkele strategische overwegingen om vervolgens te komen tot een eindadvies.

2.1 Drie brede strategieën

Dit is een eerste stap in de verkenning. Er zijn een drietal algemene strategieën te onderscheiden voor de inzet van de Reserve:

1. Het oprichten van een eigen gemeentelijk verhuur- of ontwikkelingsbedrijf, voor aanbod van betaalbare woningen;
2. Gebruik van speciale instrumenten voor betaalbare huur en/of koop;
3. Afdekken tekorten op een grondexploitatie, wanneer er extra betaalbare woningen worden gerealiseerd.

2.1.1 Een eigen gemeentelijk verhuur- of ontwikkelingsbedrijf

In de huidige plancapaciteit van Dijk en Waard is vooralsnog zo'n 10 procent van het bouwprogramma bestemd voor sociale huurwoningen. Dit sluit niet aan bij de huidige ambities van het Rijk en de gemeente zelf, die uitgaan van circa 30 procent sociale huur en daarbij nog woningen die bereikbaar zijn voor de middeninkomens. Vanuit de corporaties komt het betaalbaar woningaanbod moeizaam tot stand, waardoor de vraag zich aandient of dat kan veranderen als de gemeente de ontwikkeling en verhuur van betaalbare woningen zelf ter hand neemt.

De vraag is evenwel wat de exacte reden is dat de corporaties het onvoldoende lukt om betaalbare woningen te bouwen. En is het aannemelijk is dat het zelf ontwikkelen en/of verhuren van betaalbare woningen door de gemeente een oplossing biedt voor dit probleem. Beleidsadviseurs, gebiedsontwikkelaars en plankostendeskundigen van de gemeente Dijk en Waard noemen verschillende redenen voor de het lage aandeel sociale huurwoningen:

- Hoge/gestegen bouwkosten;
- Personele capaciteit bij corporaties om nieuwbouwprojecten te begeleiden;
- Moeite om sociale huur in te passen in de commerciële ontwikkelingslocaties.

Het laatste punt is het resultaat van uitnodigingsplanologie van de periode 2015-2021 waarin de bouw van sociale huur geen prominente plaats had. In Dijk en Waard kochten projectontwikkelaars grond aan zonder rekening te hoeven houden met een significant aandeel sociale huur. In het recente verleden uitte de lokale politiek de wens om juist meer sociale huur te bouwen. Thans wordt vanuit de Raad dus een groter aandeel betaalbare woningen geëist, maar ontwikkelaars kunnen alleen met verlies een groter aandeel sociale huur in de lopende plannen realiseren. Ze hebben hier namelijk geen rekening mee gehouden ten tijde van de grondaankoop. Bij de lopende plannen is het dilemma voor gemeente: vasthouden aan de (strengere) eis en daardoor geen voortgang of toch doorbouwen zonder of met een beperkt aandeel sociale huur.

De achterblijvende productie van sociale huurwoningen lijkt derhalve niet direct te herleiden tot een onvermogen of onwil van de lokale corporaties om nieuwe woningen te realiseren.

Het heeft vooral te maken met het feit dat projectontwikkelaars rekenden met een groot aandeel marktwoningen, die meer opbrengen. Hierop stemden zij hun bieding voor de te bebouwen gronden af.

Er zijn echter nog een paar algemene argumenten voor of tegen het oprichten van een gemeentelijk ontwikkelings- of verhuurbedrijf. Deze worden hieronder geschetst.

Gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf

De gemeente kan hierdoor direct sturen op woningbouw, maar het betekent ook dat risico's en winst of verlies voor rekening van de gemeente zijn. Eventuele winsten kunnen worden aangewend om onrendabele toppen of een uitgestelde betaling op sociale koopwoningen mee te financieren. De Reserve zou (deels) kunnen worden ingezet voor het oprichten van deze bedrijven en/of voor de operationele kosten (personeel, kantoor etc.).

Voordelen gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf:

- Volledige regie over het bouwprogramma.
- Eventuele ontwikkelingswinsten inzetten voor extra betaalbare woningen en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Nadelen gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf:

- Er komt meer bij kijken dan louter bouwbedrijven inhuren om woningen te realiseren (op gemeentelijke grond). Er moet een gemeentelijke bedrijfsunit worden opgericht met expertise van de woningmarkt, stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit en de marketing.
- Deze gemeentelijke bedrijfsunit vereist een flexibele houding ten aanzien van personeel. Er zal naar verwachting geen continue ontwikkelingsstroom zijn van sociale huur en betaalbare koop. De vraag is dan of personeel voldoende efficiënt ingezet kan worden.
- Commerciële projectontwikkelaars zullen mogelijk bezwaar maken tegen de aanwezigheid van een concurrerend gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf.
- Projectontwikkeling is een risicovolle, cyclische aangelegenheid. Het kan gepaard gaan met forse verliezen als gevolg van lagere afzetmogelijkheden. Als het gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf zich alleen toelegt op sociale huur en betaalbare koop dan is dit afzetrisico minder groot.
- Het publieke afbreukrisico is groot wanneer de gemeentelijke bedrijfsunit met verliezen wordt geconfronteerd.

Gemeente als sociale verhuurder

De gemeente kan ook besluiten de exploitatie van sociale huurwoningen ter hand te nemen. Hiervoor moet een gemeentelijk woningverhuurbedrijf worden opgericht. De vraag dient zich aan of sociale verhuurders in Dijk en Waard (Woonwaard en Woonstichting Langedijk) geen of onvoldoende animo of mogelijkheid hebben voor de exploitatie van nieuwe sociale huurwoningen. Deze signalen zijn er niet. Zoals hiervoor al is aangegeven, zijn er andere

redenen dat er weinig sociale woningen worden gerealiseerd op de commerciële ontwikkelingslocaties.

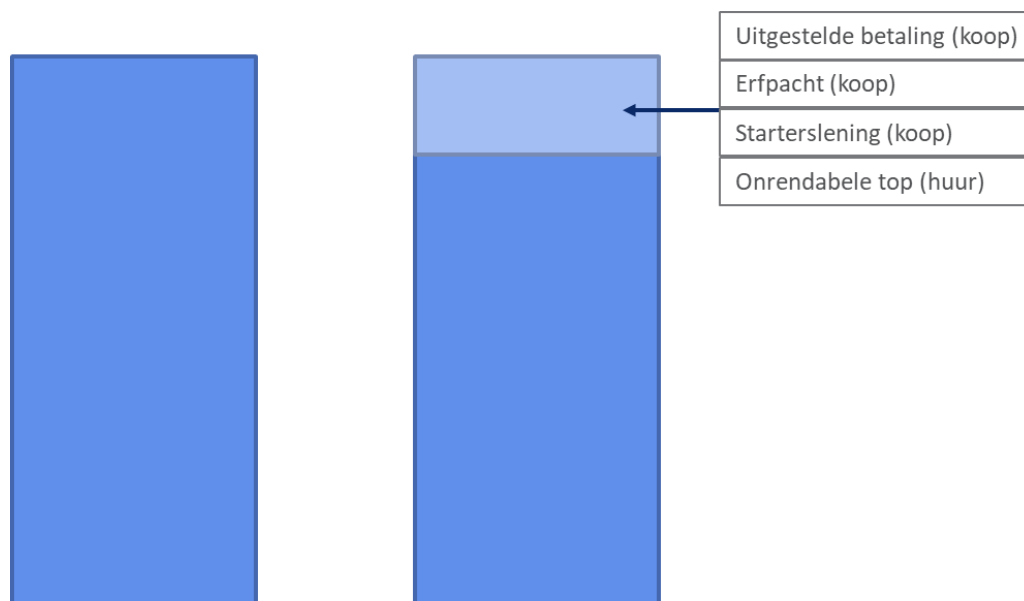
Bovendien gelden er voor het exploiteren van huurwoningen vergelijkbare voor- en nadelen als voor een gemeentelijk ontwikkelbedrijf. De vraag is of de gemeente dat voldoende effectief en efficiënt kan organiseren.

2.1.2 Bijzondere instrumenten voor betaalbare koop (en huur)

Er zijn tal van bijzondere instrumenten beschikbaar waarmee een koopwoning financieel bereikbaarder kan worden gemaakt. Deze instrumenten zijn vooral gericht op de middeninkomens met een bruto jaarinkomen tussen de € 40.000 en € 60.000 (modaal en 1,5 keer modaal). Met een maximale hypotheek van circa € 165.000 is er voor huishoudens met een inkomen onder de € 40.000 nauwelijks woningaanbod beschikbaar in Dijk en Waard.²

Dit is een benadering op het woningniveau: er wordt uitgegaan van een bouwprogramma met een gebruikelijke verdeling van goedkope, middeldure- en dure woningen. Een deel van het (middel)dure programma kan bereikbaarder worden gemaakt met behulp van de inzet van speciale instrumenten. De Reserve financiert deze speciale instrumenten (zie figuur 1).

Figuur 1 Benadering op woningniveau: individuele woningen bereikbaar maken



Bestaande instrumenten

Hieronder worden enkele archetypes omschreven van instrumenten die zoal worden toegepast. Het Afwegingskader betaalbare koop geeft gedetailleerde informatie per afzonderlijk

² Gebaseerd op de NHG normen per 1 januari 2023.

instrument zoals KoopGarant, Duokoop en de Starterslening. We herhalen dit niet maar verwijzen naar deze studie.³

1. **Kopen met uitgestelde betaling ('koperskorting')**: Een koopstarter krijgt de mogelijkheid de woning onder de marktwaarde te kopen. Het verschil tussen de marktwaarde en de verkoopprijs wordt in de praktijk vaak 'korting' genoemd, maar het is welbeschouwd en uitgestelde betaling die bij een doorverhuizing moet worden terugbetaald. Belangrijk is verder dat er bij een koopinstrument vaak sprake is van een deling van de waardeverandering van de woning met de oorspronkelijke woningaanbieder volgens een vooraf vastgestelde verdeling. Hiertoe behoren instrumenten zoals **Koopgarant**, **Koopstart** en **Kopen naar Wens**. In Heerhugowaard was er ook het Primeurfonds Heerhugowaard, maar hier worden geen woningen meer onder aangeboden
2. **Erfpacht als koopinstrument**: Het betreft hier niet de reguliere erfpacht die in bijvoorbeeld Amsterdam geldt. Bij deze vorm van erfpacht gaat het om een scheiding van grond en opstal, waardoor het betaalbaarder wordt om een woning (zonder grond) te kopen. Hierbij koopt men het recht om een woning op een stuk grond te bewonen. De grond wordt uitgegeven in erfpacht, waarvoor canon in rekening wordt gebracht. Wanneer een grondeigenaar (gemeente) betaalbare woningen wil aanbieden, dan wordt veelal een grondwaarde toegerekend aan de woning (circa 30% van het gehele vastgoed). De jaarlijkse canon is fiscaal aftrekbaar.
3. **Starterslening**: Hierbij wordt verruimde financiering geboden middels een tweede hypotheek voor starters.
4. **Afdekken onrendabele toppen op (sociale) huurwoningen**: Dit zou eigenlijk alleen een optie zijn indien lokale corporaties financieel niet in staat zijn de onrendabele toppen op het beoogde bouwprogramma af te dekken. Dit mechanisme zou ook kunnen worden gebruikt om de onrendabele top op een **wooncoöperatie** af te dekken, wanneer een wooncoöperatie betaalbare woningen wenst te realiseren en de stichtingskosten te hoog zijn voor de beoogde exploitatie. Zo zouden ook via wooncoöperaties betaalbare huurwoningen gerealiseerd kunnen worden.

De gemeente Dijk en Waard heeft net afscheid genomen van een eigen **koopinstrument**, het Primeurfonds Heerhugowaard. Een evaluatie leerde dat het qua uitvoering en risico's geen instrument is dat thuishoort bij een gemeente maar veel meer bij een corporatie of projectontwikkelaar. Het vereist kennis en personele inzet. Voordeel kan wel zijn dat de verstrekte uitgestelde betalingen bij de gemeente blijven en dat er een eventuele winst uit waardedeling in het vooruitzicht ligt. De middelen uit de Reserve blijven daarmee behouden voor de gemeente.

De optie voor **erfpacht** kan opportuun zijn als er gewerkt wordt met een inkomensafhankelijke erfpacht. Met een 'normale' canon wordt de financiële bereikbaarheid van de woningen verruimd, maar het is minder groot vergeleken met de koopinstrumenten.⁴ Erfpacht vereist evenwel inzet van de gemeente qua oprichten van een erfpachtsysteem enkele locaties terwijl, samen met een erfpachtadministratie en een periodieke inkomenstoets.

³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/30/afwegingskader-instrumenten-betalbare-koop-voor-starters>

⁴ Onder zeer lage rentes de hierop gebaseerde canon, wordt de bereikbaarheid substantieel vergroot.

Er wordt door gemeenten regelmatig gewerkt met de **Starterslening**, die ook gericht kan worden ingezet op nieuwbouwprojecten. Een mogelijk voordeel hiervan is dat de ingezette middelen, met rente weer terugvloeien naar een gemeente. Er is kritiek op de Starterslening omdat deze extra middelen ter beschikking stelt waardoor prijsopdrijving op de loer ligt. Dit was voor de voormalige gemeente Heerhugowaard dan ook de voornaamste reden om te stoppen met de gemeentelijke regeling startersleningen.

Het afdekken van een **onrendabele top** op corporatiewoningen kan een optie zijn op die locaties waar ontwikkelaars melden dat ze het plan niet meer rond krijgen. Het kan echter een precedent scheppen, waarbij ontwikkelaars en corporaties er vanuit gaan dat zij op een volgende locatie ook dergelijke steun ontvangen en daar hun grondaankopen op afstemmen.

Nieuwe instrumenten

Gemeenten, corporaties en projectontwikkelaars worden soms benaderd door initiatiefnemers die een nieuw instrument hebben bedacht waarmee betaalbare woningen kunnen worden aangeboden. Het gaat dan veelal om variaties op erfpacht of om huurkoop constructies. Dit kan vooral interessant zijn als de initiatiefnemer zelf investeert. Wel is het advies om goed te inventariseren of een initiatief nog in de ontwikkelingsfase is, danwel in een test-fase is. Bij deze initiatieven zijn er namelijk regelmatig hoge verwachtingen ten aanzien van:

- Speciale constructietechniek waarmee de bouwkosten kunnen worden gereduceerd;
- Hoge kwaliteitseisen aan de woning (o.a. duurzaamheid, CO²-neutraal);
- Lage grondprijzen door de gemeente;
- Lage rentes op eventuele leningen (of beperkte rendementseis beleggers);
- Eenvoudige te nemen barrières ten aanzien van fiscus/NHG;
- Financierbaarheid door de banken (bij huurkoop);
- Voortvarend zelfbeheer bij verhuur, c.q. weinig beheersproblemen.

De gemeente doet er goed aan te toetsen of het product inderdaad doet wat het belooft en alle verwachtingen waar kan maken. Overigens kunnen de omstandigheden door bijvoorbeeld veranderd beleid (bij de rijksoverheid, bij banken en/of bij NHG) tussentijds wijzigen, waardoor constructies die eerst wel konden worden toegepast, onbruikbaar worden. Dit was een belangrijke reden om te stoppen met het gemeentelijke Primeurfonds.

Oordeel over woninggebonden inzet

Er zijn diverse bezwaren te noemen ten aanzien een woninggebonden strategie om de Reserve in te zetten. Allereerst zijn dit de ervaringen die de gemeente Heerhugowaard zelf had met het eigen Primeurfonds.⁵ Het betekent administratieve inzet en vermogensrisico's als gevolg van een eventuele waardedaling van de woningen. Belangrijker is dat projectontwikkelaars, corporaties en andere investeerders regelmatig bereid zijn om voor eigen rekening deze producten aan te bieden. De gemeente zou dan vooral een faciliterende rol kunnen spelen in plaats van direct investeren. Initiatiefnemers voor nieuwe producten voor betaalbare koop, middenhuur en huur-koopconstructies moeten niet op voorhand worden

⁵

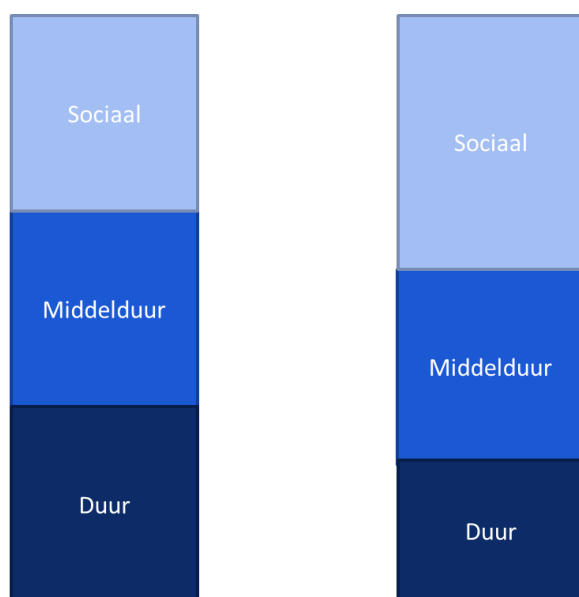
Zie Dol en Kranenburg (2021) Evaluatie Primeurfonds gemeente Heerhugowaard.

uitgesloten, maar er schuilen wel risico's in samenwerking met onuitgewerkte en/of onvoldoende beproefde producten.

2.1.3 Afdekken tekort GREX bij extra betaalbare nieuwbouw

Dit is een benadering op het planniveau: Een hoger aandeel sociale en/of middeldure woningen programmeren op een locatie. Voor deze woningen in **categorie 1 en 2** (zie bijlage) rekent Dijk en Waard een 'betaalbare' grondprijs die niet alle kosten voor een goed woningbouwplan afdekt. Meer woningen in categorie 1 en 2 opnemen betekent een tekort dat kan worden afgedekt met de Reserve (zie figuur 2).

Figuur 2 Benadering op planniveau: voorbeeld schuiven met het aandeel sociale huur



Voorbeeld 1: 33% sociaal en 0 tekort op GREX

Voorbeeld 2: 40% sociaal en 1 mln tekort op GREX
Reserve dekt tekort af.

Dit lijkt de meest eenvoudige methode om meer betaalbare woningen te realiseren. Het gangbare bouwprogramma staat met de inzet van een X-aantal betaalbare woningen toe (categorie 1 en 2 Grondprijzennotitie, zie bijlage). Meer betaalbare woningen kan leiden tot een tekort op de gemeentelijke GREX, maar dit kan worden afgedekt via de inzet van de Reserve.

Met deze methode kunnen dus meer betaalbare woningen in categorie 1 en 2 worden opgenomen in woningbouwplannen. Het is bovendien niet gelimiteerd tot de sociale huur of betaalbare koop. Ook speciale initiatieven voor de middenhuur of wooncoöperaties kunnen hieronder vallen.

2.2 Afweging tussen drie typen strategieën

In het voorgaande zijn drie methoden besproken die kunnen leiden tot de bouw van meer betaalbare woningen:

1. Gemeentelijk verhuur- en/of ontwikkelingsbedrijf;
2. Speciale instrumenten om (koop)woningen betaalbaarder te maken;
3. Tekorten op een GREX afdekken als meer betaalbare woningen worden gerealiseerd.

De eerste optie vereist het opzetten van een geheel nieuwe gemeentelijke afdeling, met name bij het verhuurbedrijf. Bovendien zijn er weinig redenen om aan te nemen dat de lokale corporaties onwillig zijn. Zij worden vooral geconfronteerd met enkele erfenissen uit het verleden, waarbij projectontwikkelaars te weinig rekening hielden met een (significant) aandeel sociale huur en nu de grondexploitatie niet rond krijgen met een groter aandeel sociale huur- dan wel betaalbare koopwoningen. Deze opties gaan daardoor gepaard met aanzienlijke kosten en risico's, terwijl de toegevoegde waarde moeilijk is in te schatten.

Speciale instrumenten, zoals hierboven genoemd, hebben vooral betrekking op de koopsector. De gemeente Dijk en Waard heeft net afscheid genomen van een eigen koopinstrument, het Primeurfonds. De uitvoering is veel beter in handen van een professionele volkshuisvestingspartij. Normaal gesproken worden deze instrumenten aangeboden door corporaties en projectontwikkelaars. Bij deze partijen zou eventueel nog gepeild kunnen worden of zij dergelijke instrumenten willen inzetten, maar dit kan ook buiten de context van de Reserve gedaan worden.

Een directere en eenvoudigere methode om meer betaalbare woningen te realiseren is door de tekorten op de grondexploitatie als gevolg van meer betaalbare woningen af te dekken met de Reserve. Het vereist in ieder geval geen jarenlange bestuurlijke en financiële commitment die een gemeentelijk verhuurbedrijf of een koopinstrument (terugkoop en afrekening) met zich meebrengt. Paragraaf 2.3 gaat in op de verdere uitwerking van deze meest kansrijke en eenvoudige optie.

2.3 Verdere uitwerking afdekken GREX-tekorten

2.3.1 Inzetten op welke plannen?

Het concept Collegevoorstel "Intentie samenvoeging bestemmingsreserves" beschrijft dat de inzet van de middelen uit de Reserve bij voorkeur plaatsvindt op een locatie met gemeentelijk grondeigendom. Ook kan gedacht worden aan de inzet van de middelen op een locatie waar een commerciële partij de bouwgrond inbrengt. De verwachting is echter dat dit laatste leidt tot ten minste drie beperkingen:

- Allereerst bestaat de kans dat ontwikkelende partijen anticiperen op de inzet van gemeentelijke middelen. Het kan leiden tot discussie over het benodigde budget om meer betaalbare woningen te realiseren.
- Ten tweede kan er sprake zijn van een precedentwerking, waarin ontwikkelaars en corporaties ter discussie stellen waarom bepaalde locaties in aanmerking komen voor de reserve en anderen niet.
- Tot slot bestaat ook de mogelijkheid van een staatssteundiscussie wanneer een commerciële ontwikkelaar een dergelijke bijdrage ontvangt

Dergelijke aspecten kunnen de effectiviteit en onderhandelingspositie van Dijk en Waard beïnvloeden. Tabel 1 geeft een kort overzicht van de voor- en nadelen bij gemeentelijk of particulier grondeigendom.

De gemeente Dijk en Waard beschikt over enkele aanzienlijke eigen grondposities. Het is daarom een logische stap om de mogelijkheden te verkennen voor de inzet van de Reserve voor deze locaties.

Tabel 1 Afwegingen inzet reserve naar grondeigendom (gemeente of particulier)

Type locatie	Voordeel	Nadeel
Gemeentelijke grond en GREX	Gemeente heeft de regie over bouwprogramma	Afzetrisico bij neergaande markt: herontwikkeling en/of afwaardering grond
Particulier eigendom grond	Ontwikkelaar voert alles op eigen risico uit	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente moet via Doelgroepenverordening en/of anterieure afspraken het betaalbare programma vastleggen • Veel onderhandeling over betaalbaar deel programma • Mogelijk strategisch gedrag ontwikkelaar als bekend is dat gemeente Reserve inzet

2.3.2 Aanvullende overwegingen

Op basis van het voorgaande wordt de inzet van de Reserve op gemeentegrond als het meest effectief ingeschat. De Reserve kan uitgeput raken bij de inzet hiervan op enkele gemeentelijke grondlocaties. Eventuele continuering van de Reserve hangt dan af van de beschikbaarheid van nieuwe gemeentelijke middelen, al dan niet uit winstnemingen uit andere gemeentelijke grondexploitaties.

Er is evenwel de mogelijkheid om de Reserve te laten functioneren als een “Vereveningsfonds sociale woningbouw”. Op bouwlocaties waar het fysiek en markttechnisch onmogelijk is om sociale huurwoningen te realiseren, wordt dan een afdracht gevraagd van de ontwikkelaar om elders (meer) sociale woningen te realiseren.

Een keuze voor de inzet van de Reserve op gemeentegrond heeft als consequentie dat op extra betaalbare woningen wordt ingezet op specifieke locaties. Deze woningen zullen dan wellicht minder gelijk over de gemeente verdeeld worden. Dit effect zou beperkt kunnen worden door bijvoorbeeld op locaties in een omgeving met relatief weinig sociale huur extra in te zetten op een groot sociaal programma .

Ook zou de Reserve ingezet kunnen worden bij woningbouwprojecten die door de veranderende marktomstandigheden stil zijn komen te liggen. Ook hier spelen echter risico's van anticiperen, precedentwerking en staatssteun (zie 2.3.1). Een alternatief is daarbij nog de inzet van een instrument zoals KoopGarant. Hierbij is het vermogensrisico lager voor de eigenaar, terwijl deze ook de garantie krijgt dat de woning binnen drie maanden wordt teruggekocht door de oorspronkelijke aanbieder.

3 Conclusie: de afwegingen

In deze conclusie worden de gemaakte afweging op een rij gezet. Daarbij wordt onderscheid gemaakt op basis van de kansrijkheid van instrumenten/strategieën en wordt kort ingegaan op aanvullende maatregelen die getroffen kunnen worden voor een betere positie van de gemeente in de toekomst.

Weinig kansrijk

Het oprichten van een **gemeentelijk ontwikkelings- of verhuurbedrijf** is weinig realistisch en ook niet noodzakelijk. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat de gemeente Dijk en Waard beter in staat is sociale huurwoningen te verhuren dan de lokale corporaties. Er zijn ook geen aanwijzingen dat de lokale corporaties deze taak niet op zich zouden willen nemen.

Op zich is er iets te zeggen over een gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf dat op eigen gemeentelijke grondposities betaalbare koop- en huurwoningen realiseert. Afzetproblemen in dit segment, lijken beperkt. De belangrijkste afweging is hierbij evenwel of het de moeite waard is om een eigen ontwikkelingsbedrijf op te richten. Het vereist een continue stroom aan projecten om het bedrijf goed te laten opereren.

Kansrijk maar met veel uitvoeringskosten (operationeel, inzet personeel)

Er kan ook gedacht worden aan **woninggebonden instrumenten** waarbij, zonder aanpassing van het programma, woningen bereikbaar worden gemaakt voor lagere inkomens. Bij de meer gangbare instrumenten geldt ook dat de gemeente hier echt de wil moet hebben om met deze instrumenten te werken. De gemeente Heerhugowaard heeft juist een eigen instrument (Primeurfonds) beëindigd.

Het verdient de aanbeveling om met ontwikkelaars en/of corporaties te verkennen of zij bereid zijn om een deel van hun aanbod met eigen middelen bereikbaar te maken. Dit wordt gedaan door ontwikkelaars zoals BPD, AM en Timpaan.

Kansrijk

Het meest eenvoudige en kansrijke methode is een om op gemeentegrond tekorten op een GREX af te dekken met de Reserve, zodat daar meer betaalbare woningen kunnen worden gerealiseerd. In andere woorden kan de gemeente daar verlies nemen in ruil voor een hoger aandeel betaalbare woningen. Zoals in hoofdstuk 1 al aangegeven, is deze weg minder complex dan het vergroten van het aandeel sociaal op niet-gemeentegrond.

In welke plannen en in welke mate het aandeel sociale huur- en/of betaalbare koopwoningen verhoogd wordt, kan worden bepaald op basis van ruimtelijk-strategische gronden (bijv. bestaande concentraties sociale huur). Ook kunnen portefeuille-overwegingen van de lokale woningcorporaties meegewogen worden.

Doorkijk inzet reserve

De verkenning voor deze notitie liet zien dat het aandeel sociale huurwoningen en andere betaalbare woningen in huidige plannen van private ontwikkelaars onvoldoende is en dat dit mede het gevolg is van gestelde kaders en verwachtingen uit het verleden. Om dit in de toekomst te voorkomen is het van belang heldere kaders voor toekomstige ontwikkelingen te stellen. Normen over de bouw van betaalbare woningen vanuit het Rijk kunnen hier al invloed op hebben. De gemeente kan dit via verschillende wegen verder uitwerken en de uitgangspunten voor woningbouwontwikkeling in de gemeente duidelijk maken. Dat kan via een woonvisie, een doelgroepenverordening, afwegingskaders en bestemmingsplannen.

De reserve zou een meer structureel karakter kunnen krijgen door deze aan te vullen met winstnemingen uit andere gemeentelijke grondexploitaties of via een vereveningsfonds van afdrachten door ontwikkelaars van plannen waarin niet aan de norm van sociale huurwoningen wordt voldaan.

Naast het aanscherpen van kaders blijft het een uitdaging om in onderhandelingen de bijdrage aan doelstellingen van betaalbare huisvesting te blijven optimaliseren.

Bijlage 1 Categorieën en grondprijzen woningbouw Dijk en Waard 2023

Categorieën

	Koop	Huur
Categorie 1	Tot € 210.900	Tot € 633,25 (aftoppingsgrens)
Categorie 2	€ 210.900 tot € 255.000	€ 633,25 tot € 763,47 (liberaliseringsgrens)
Categorie 3	Vanaf € 255.000	3a (middenhuur): € 763,47 tot € 988 3b: Vanaf € 988

Grondprijzen

	Grondprijs-bepa- lingsmethode	Grondprijs kos- ten koper	Eenheid
Cat. 1 huur grondgebonden (opp. GO: ca. 105 m2)	Vaste prijs	€ 17.750	Per stuk
Cat. 1 huur studio (opp. GO: ca. 30-40 m2)	Vaste prijs	€ 10.750	Per stuk
Cat. 1 huur appartement (opp. GO: ca. 40-60 m2)	Vaste prijs	€ 14.750	Per stuk
Cat. 1 koop grondgebonden	Vaste prijs	€ 24.750	Per stuk
Cat. 1 koop appartement (opp. GO: ca. 50-60 m2)	Vaste prijs	€ 22.250	Per stuk
Cat. 2 huur grondgebonden (opp. GO: ca. 125 m2)	Vaste prijs	€ 25.500	Per stuk
Cat. 2 huur appartement (opp. GO: ca. 60-75 m2)	Vaste prijs	€ 18.500	Per stuk
Cat. 2 koop grondgebonden	Vaste prijs	€ 33.250	Per stuk
Cat. 2 koop appartement (opp. GO: ca. 60-70 m2)	Vaste prijs	€ 27.250	Per stuk
Vrije sector huur	Residueel	n.t.b	Per m ²
(Projectmatige) woningbouw	Residueel	n.t.b	Per m ²
CPO woningbouw	Residueel	n.t.b	Per m ²
Vrije sector gestapeld	Residueel	n.t.b	Per m ²
Bouwrijpe kavels PO	Comperatief, evt. i.c.m. taxatie	n.t.b	Per m ²

Bron: Grondprijzennotitie 2023 Gemeente Dijk & Waard