

Beleidsreactie

Betaalbaar wonen in Noord-Holland

Mogelijke rollen voor de provincie om betaalbaar woonaanbod te stimuleren
Onderzoek uitgevoerd door Rebel Group

Aanleiding

In het kader van het Masterplan Wonen heeft de provincie opdracht gegeven aan Rebel Group om te onderzoeken welke rollen de provincie kan aannemen om betaalbaar woonaanbod te stimuleren.

Samenvatting

Het onderzoek geeft antwoord op de vraag "Wat kunnen wij als provincie doen om betaalbaarheid te (helpen) realiseren?". Daarvoor is eerst de beschikbaarheid van betaalbare huur- en koopwoningen geanalyseerd. Voor alle drie onderzochte deelmarkten (betaalbare koop, middenhuur en sociale huur) blijkt dat er in vrijwel alle regio's te weinig aanbod is voor de vraag. Volgens de plancapaciteit worden er wel veel betaalbare woningen gepland, maar dat biedt nog geen garantie: in de praktijk blijkt dat de percentages gerealiseerde betaalbare woningen vaak lager uitvallen dan in de plannen vooraf. Extra sturing op betaalbaarheid is dus zeker wenselijk. De provinciale rol is vaak wat meer op afstand (monitoring, bovenlokale afstemming) ten opzichte van de gemeente waar het merendeel van de uitvoerende taken in het ruimtelijke domein is belegd. Het rapport behandelt de mogelijkheden voor de provincie.

De onderzoekers maken daarvoor onderscheid tussen twee soorten aangrijpingspunten:

1. vergroten van *aanbod* betaalbare woningen,
2. *betaalbaar houden* van koop- en huurwoningen.

Ook worden drie provinciale rollen onderscheiden:

- A. beleidsmaker en verbinder,
- B. kennismakelaar en aanjager,
- C. actieve rol in ontwikkeling & woningmarkt.

Met behulp van deze indeling kunnen diverse instrumenten/maatregelen worden gecategoriseerd. Een aantal daarvan wordt al toegepast (bijvoorbeeld bestaand beleid als de Woonagenda 2020 – 2025 en bestaande subsidieregelingen als Uitvoeringsprogramma binnenstedelijk bouwen & versnellen woningbouw).

In onderstaande tabel worden bestaande en mogelijk aanvullende instrumenten per categorie weergegeven.

Tabel 1: bestaande en mogelijk aanvullende instrumenten

	Provinciale rol	A. Beleidsmaker en verbinder	B. Kennismakelaar en aanjager	C. Actieve rol in ontwikkeling & woningmarkt
1. Bouw meer betaalbare woningen stimuleren	Reeds toegepast	Woonagenda 2020-2025	Uitvoeringsprogramma binnenstedelijk bouwen & versnellen woningbouw (BB&VW)	
		Regionale woonakkoorden		
	Mogelijke aanvullende instrumenten	Verankering betaalbaarheid in Omgevingsverordening	Subsidie voorbeeldprojecten en aanpak knelpunten	Provincie als groundbank
		Handhaving Regionale Woonakkoorden	Uitbreiden programma BB&VW	Provincie als gebiedsontwikkelaar
		Soepelere regels bouwen kleine kernen	Subsidie spreiding sociale huur	Provincie als woningontwikkelaar
			Subsidies infrastructuur koppelen aan eisen betaalbaar wonen	
2. Woningen betaalbaar houden	Reeds toegepast		Woondeal MRA - Rijk	
	Mogelijke aanvullende instrumenten		Lobby naar het rijk om vrije huursector meer te reguleren	Publieke woningverhuurder (publiek eigendom woningen)
			Provincie in gesprek met grotere beleggers	Erfpachtconstructies opzetten (publiek eigendom grond)
			Ondersteuning in planvorming voor koop- en huurcoöperaties	Fonds betaalbare koop opzetten (publiek terugkooprecht)
			Ondersteuning planvorming erfpachtconstructies	
			Betaalbaarheid koppelen aan duurzaamheidssubsidie	

Hieronder worden alle genoemde instrumenten kort toegelicht, met daarbij een opmerking over de haalbaarheid en wenselijkheid vanuit beleidsoogpunt, en welke mogelijke maatregelen uit het onderzoek een nadere verkenning waard zijn. (→).

1.A. bouw stimuleren als beleidsmaker en verbinder:

- betere verankering van betaalbaarheid in de Omgevingsverordening. Vastleggen dat betaalbaarheid een verplicht thema moet zijn in de Regionale Woonakkoorden of streefpercentages vastleggen als 'stok achter de deur';
→ eenvoudig uit te voeren, aanbeveling verkennen;
- betere handhaving van afspraken in de Regionale Woonakkoorden. De provincie zou harder kunnen sturen op het naleven van regionale afspraken;
→ eenvoudig uit te voeren, aanbeveling verkennen;

- soepelere regels voor 'wonen voor bebouwing' in landelijk gebied: Een beperkte aanpassing waarbij niet het aantal woningen bepalend is, maar de (afnemende) omvang van de bebouwing. Hierdoor zijn niet alleen 1 of 2 villa's mogelijk, maar juist meerdere, kleinere woningen binnen (een kleiner deel van) de contouren van de bestaande bebouwing. Dit mogelijk maken zou kleine kernen met weinig andere bouw mogelijkheden kunnen helpen ook betaalbare woningen toe te voegen;

→ vergt aanpassing Omgevingsverordening, levert beperkte aantallen woningen op en heeft ook nadelige consequenties voor landelijk gebied, maar kan, met aandacht voor ruimtelijke kwaliteit, wel meer betaalbare en lokaal zeer gewenste woningen en afname stikstof opleveren. Aanbeveling verkennen.

1.B. bouw stimuleren als kennismakelaar en aanjager:

- subsidie voorbeeldprojecten en aanpak knelpunten: gerichte subsidie (of leningen) aan projecten die een bijdrage leveren aan het realiseren van betaalbare woningen en daarnaast als voorbeeld kunnen dienen voor andere projecten, of gericht zijn op een specifiek knelpunt;
→ vergt meer gerichte inzet van geld en flexibele schil, dit kan ten koste gaan van goede mogelijkheden voor andere projecten, levert wel concreet resultaat en goede voorbeelden, aanbeveling verkennen.
- Uitbreiden Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk bouwen & Versnellen woningbouw: mogelijke extra maatregelen (of maatregelen die versterkt worden) binnen het huidige programma zouden kunnen zijn:
 - betaalbaarheid als voorwaarde stellen voor inzet bestaande subsidie of subsidiemogelijkheden verruimen voor betaalbaarheid;
 - provinciaal expertisecentrum als sparringspartner voor gemeenten;
 - provinciaal projectmanagementbureau waar (met name kleinere) gemeenten terecht kunnen voor expertise;
 - ruimere subsidie voor projecten gekoppeld aan kostenverhaalsafspraken met marktpartijen bij faciliterend grondbeleid, danwel gedeeltelijke terugbetaling bij gemeentelijke grondexploitaties indien sprake is van een succesvol project;
 → vergt met name extra specialistische capaciteit en hoger subsidiebudget of andere verdeling daarvan, verkennen van meerwaarde van deze instrumenten is aanbeveling.
- Subsidie spreiding sociale huur: subsidie per nieuw toe te voegen sociale huurwoning met als doel het breder spreiden van sociale huur in de regio;
→ vergt extra financiële middelen, eerst onderzoeken of deze regionale spreiding ook in NH gewenst is.
- Bekostiging van infrastructuur koppelen aan eisen betaalbaar wonen: minimumeisen stellen aan de te realiseren woningplannen, of voorrang geven aan infrastructurele projecten die veel bijdragen aan het toevoegen van betaalbare woningen;
→ vergt goede interne afstemming en eenduidige afweging van belangen, aanbeveling verkennen.

1.C. Bouw stimuleren door actieve rol in ontwikkeling & woningmarkt:

- provincie als groundbank: grondposities innemen op plekken waar ontwikkelingen anders niet van de grond komen. De provincie maakt de locatie samen met de gemeente 'ontwikkelklaar', (controle over de belangrijkste plots) en maakt het bestemmingsplan in orde. Daarna wordt de locatie verkocht aan een ontwikkelaar die de locatie verder ontwikkelt binnen de kaders van het bestemmingsplan en privaatrechtelijke afspraken verbonden aan de verkoop;
→ vergt ambtelijke capaciteit, expertise en kapitaal, kent financiële risico's en risico van tegenstrijdige belangen want de provincie mengt zich hiermee in een taak die van oudsher bij de gemeente zit (bijvoorbeeld met een grondbedrijf), geen aanbeveling;
- provincie als gebiedsontwikkelaar: langer betrokken blijven als gebiedsontwikkelaar en verkoop bouwrijpe kavels aan woningontwikkelaars (deels t.b.v. corporaties). Die realiseren de woningen

binnen een kavelpaspoort. De provincie kan daarmee heel direct sturen op het type woningen en de betaalbaarheid daarvan;

→ vergt ook expertise en kapitaal en kent dezelfde risico's als bij bullit 1, het financiële risico wordt Groter, geen aanbeveling;

- provincie als woningontwikkelaar: zelf zorgen voor de bouw van de woningen (d.w.z. opdrachtgever van een aannemer en verkoop van woningen aan corporaties, beleggers voor het middenhuur met kettingbeding of particulieren met MGE-constructies (maatschappelijk gebonden eigendom).
→ Zeer ongebruikelijke rol, vergt expertise en kapitaal, kent nog grotere financiële risico's. Kettingbeding kan de betaalbaarheid op langere termijn niet waarborgen. MGE stelt corporaties in staat om bezit te verkopen en nieuwe projecten uit te voeren, en dus nieuwe betaalbare woningen te creëren, geen aanbeveling.

2.B. Betaalbaar houden als kennismakelaar en aanjager:

- lobby naar het rijk om vrije sector meer te reguleren: eventueel samen met de IPO, VNG en andere partners (bijv. Aedes) oppakken;
→ eenvoudig uit te voeren, beperkte directe impact, aanbeveling om lobby indien mogelijk te versterken;
- in gesprek gaan met grotere beleggers: dit thema ook bespreken met gemeentes/regio's in het kader van de woonakkoorden;
→ provincie heeft zelf weinig te bieden aan beleggers, maar kan dit in regio aan de orde stellen. Dit is eenvoudig uit te voeren, aanbeveling verkennen;
- ondersteuning in planvorming voor koop- en huurcoöperaties: de provincie kan vrij eenvoudig dergelijke coöperaties ondersteunen, het betreft wel een niche-product voor een specifieke doelgroep, geen oplossing voor grote aantallen woningen;
→ vergt beperkte investering in geld en capaciteit, gebruikmaken van ervaring met voormalige zelfbouw-regeling, aanbeveling verkennen;
- ondersteuning planvorming erfpachtconstructies: gemeenten ondersteunen in het complexe proces van opzetten van deze constructies;
→ vergt expertise, capaciteit en financiële risico's, nagaan of gemeenten hieraan behoefte hebben;
- betaalbaarheid koppelen aan duurzaamheidssubsidie: sturen op het langjarig betaalbaar houden van woningen, een vergelijkbaar instrument zou toegepast kunnen worden met subsidies gericht op het wonen met zorg voor ouderen. De verwachting is wel dat dit soort koppelingen relatief complex zijn in de uitvoering;
→ vergt extra capaciteit om te monitoren en draagt bij aan stapeling regelgeving, wellicht aanbeveling voor nieuw op te zetten subsidieregelingen.

2.C. Betaalbaar houden door actieve rol in ontwikkeling & woningmarkt:

- publieke woningverhuurder (publiek eigendom woningen): wanneer publieke partijen een fonds opzetten dat woningen koopt en vanuit het fonds verhuren kan er wel worden gestuurd op aanvangshuren en huurverhogingen. Dit vraagt van de provincie om een aanzienlijke inzet, zowel in tijd, kennis als financiële investering;
→ vergt grote investering in tijd en geld, terwijl effecten pas op langere termijn zichtbaar worden, geen aanbeveling.
- Erfpachtconstructies opzetten (publiek eigendom grond): Zie toelichting instrument bij 2.B. Voor dergelijke constructies is een aanzienlijke investering (tientallen miljoenen) nodig om het verschil te kunnen maken. Hier kan de provincie een rol in spelen;
→ provincie als grondeigenaar vergt grote investering en kent aanzienlijke risico's, kán het verschil maken, ondersteuning van gemeenten (2.B.) is aantrekkelijker optie;
- fonds betaalbare koop opzetten: Het opzetten van een fonds is een van de weinige instrumenten die echt een oplossing op grote schaal biedt aan het betaalbaar aanbieden en houden van

woningen in het betaalbare segment. Dit vraagt om een investering, zowel in tijd als geld, waar de provincie een grote rol in kan spelen. Het opzetten van een dergelijk fonds vraagt veel tijd en kennis. Daarnaast is een grote investering nodig (> 100 miljoen euro) om voldoende woningen in het fonds te krijgen. Hier kan de provincie in participeren, zowel voor slagkracht als investering, samen met bijvoorbeeld rijk en gemeenten;

→ vergt veel geld en capaciteit, kan wel aanzienlijk effect opleveren. Uitgaand van bijdrage van € 6.250,- per woning (als Rijk meefinanciert) dan levert een investering van € 100 miljoen 16.000 woningen op. Aanbeveling verkennen.

De instrumenten worden uitgebreider toegelicht in het rapport zelf. Aan de actieve rol van de provincie in ontwikkeling en woningmarkt zitten nogal wat risico's. Deze worden in bijlage 2 van het rapport nader toegelicht.

Weging van de instrumenten

Van de in totaal 18 voorgestelde instrumenten (10 om meer betaalbare woningen te stimuleren en 8 om woningen betaalbaar te houden) worden hieronder de zeven door Rebel Group uitgelichte instrumenten verder uitgesplitst naar effectiviteit, nadelen en implicaties voor provincie.

Tabel 2: Door Rebel Group uitgelichte instrumenten uitgesplitst naar effectiviteit, nadelen en implicaties voor provincie

Instrument	effectiviteit	nadelen	implicaties
1.A. Streefpercentages vastleggen	vergroot bevoegdheden provincie om op betaalbaarheid te sturen	kan op weerstand stuiten bij gemeenten, of juist als stok achter de deur gelden	bepaalde financiële implicaties en risico's
1.B. Subsidie voorbeeldprojecten of aanpak knelpunten	zeer effectief bij goed gekozen projecten, tevens voorbeeldfunctie	subsidie wellicht niet noodzakelijk, teveel maatwerk compliceert uitvoering	budget voor subsidie of lening en ambtelijk capaciteit
1.C. Actief grondbeleid (grondposities innemen)	bouwproductie versnellen	geen garantie voor daadkracht en snelheid	complex en grote investering
2.B. Ondersteuning in planvorming voor koop-coöperaties en CPO's	vergroot langdurige betaalbaarheid, wel niche-product	geen nadelen, wel positief neveneffect	eenvoudig in te voeren voor relatief lage kosten
2.C. Publieke woningverhuurder opzetten	vergroot langdurige betaalbaarheid door beperken huurstijgingen	bemoeilijkt doorstroming	complex en grote investering

2.C. Erfpachtconstructies opzetten	vergroot betaalbaar aanbod en langdurige betaalbaarheid	bemoeilijkt doorstroming	complex en grote investering
2.C. Fonds betaalbare koop opzetten	vergroot betaalbaar aanbod en langdurige betaalbaarheid	prijsopdrijvend effect	complex en grote investering

Tabel 3: Alle instrumenten met wenselijkheid (combinatie van effectiviteit, nadelen en implicaties voor provincie):

	Provinciale rol	A. Beleidsmaker en verbinder	B. Kennismakelaar en aanjager	C. Actieve rol in ontwikkeling & woningmarkt
1. Bouw meer betaalbare woningen stimuleren	Reeds toegepast	Woonagenda 2020-2025	Uitvoeringsprogramma binnenstedelijk bouwen & versnellen woningbouw (BB&VW)	
		Regionale woonakkoorden		
	Mogelijke aanvullende instrumenten	Verankering betaalbaarheid in Omgevingsverordening	Subsidie voorbeeldprojecten en aanpak knelpunten	Provincie als groundbank
		Handhaving Regionale Woonakkoorden	Uitbreiden programma BB&VW	Provincie als gebiedsontwikkelaar
		Soepelere regels bouwen kleine kernen	Subsidie spreiding sociale huur Subsidies infrastructuur koppelen aan eisen betaalbaar wonen	Provincie als woningontwikkelaar
2. Woningen betaalbaar houden	Reeds toegepast		Woondeal MRA - Rijk	
	Mogelijke aanvullende instrumenten		Lobby naar het rijk om vrije huursector meer te reguleren	Publieke woningverhuurder (publiek eigendom woningen)
			Provincie in gesprek met grotere beleggers	Erfpachtconstructies opzetten (publiek eigendom grond)
			Ondersteuning in planvorming voor koop- en huurcoöperaties	Fonds betaalbare koop opzetten (publiek terugkooprecht)
			Ondersteuning planvorming erfpachtconstructies	
			Betaalbaarheid koppelen aan duurzaamheidssubsidie	

	Bestaand beleid
	Effectief en uitvoerbaar
	Redelijk effectief en uitvoerbaar
	Voor- en nadelen
	Complex en risicovol
	Zeer complex en risicovol

Conclusies

Het onderzoek onderscheidt een fors aantal instrumenten. Sommige daarvan zijn eenvoudig uitvoerbaar, zonder grote investeringen en risico's. Andere vragen veel van de provincie, in capaciteit, in geld, in risico's, en soms een combinatie van deze drie factoren. Met name een actieve rol in ontwikkeling & woningmarkt kent een aantal belangrijke bezwaren: het is geen kerntaak van de provincie en vergt grote aanpassingen van de provinciale organisatie en betekent een breuk met het verleden. De provincie neemt hiermee een publieke taak van gemeenten over, en begeeft zich daarmee op het terrein van het gemeentelijk grondbedrijf.

Toch maakt de situatie op de woningmarkt dat de provincie nu aan dit type maatregelen denkt. Doordat enerzijds de betaalbaarheid van het wonen in Noord-Holland onder grote druk staat en anderzijds de invloed van de provincie en het verwachte effect van maatregelen het grootst is wanneer de provincie zelf een actieve rol neemt in woningbouw en woningmarkt, wil de provincie mogelijke toepassing van de volgende drie instrumenten nader uitwerken in het masterplan Wonen:

- Initiatief nemen in binnenstedelijke ontwikkelingen: actief grondbeleid
 - Provincie als groundbank
 - Provincie als gebiedsontwikkelaar
- Fonds betaalbare koop
- Regels voor betaalbaarheid in de Omgevingsverordening.

Vervolg

De inzet van deze instrumenten moet goed afgewogen worden in het licht van de overige bevindingen uit het Masterplan Wonen en rekening houdend met de voor- en nadelen van elk mogelijk instrument aan de hand van nadere juridisch en financiële verkenningen.

In deze beleidsreactie is aangegeven welke mogelijke maatregelen uit het onderzoek een nadere verkenning waard zijn, dat wordt in overleg met de regio's uitgewerkt. Daadwerkelijke keuzes over de inzet van instrumenten worden gemaakt wanneer de resultaten van de regionale verdieping gereed zijn.