



## NOTITIE

Datum	6 december 2021
Aan	College B&W
Kopie aan	Rineke Bugter, Jos Strijtveen, Marlon Hallink
Van	Lenie Oldemaat
Onderwerp	Kansen voor starters

## Inhoudsopgave

Aanleiding .....	3
Doel .....	3
Welke instrumenten worden al ingezet .....	4
1. Starterslening .....	4
2. Zelfbewoningsplicht en verbod doorverkoop.....	4
3. CPO (collectief particulier opdrachtgeverschap) .....	4
4. Realiseren meer woonruimte voor één- of tweepersoonshuishoudens en voor doorstroming .....	4
5. Groter aanbod betaalbaar segment .....	5
6. Huurwoningen toewijzen aan mensen uit de kern.....	5
7. Nieuwbouw huurwoningen en verkoop door woningcorporaties.....	5
Aanvullende mogelijkheden .....	6
1. Doelgroepenverordening.....	6
Voordelen .....	7
Nadelen .....	7
Conclusie.....	7
2. Erfpachtconstructies.....	8
Gemeentelijke erfpacht .....	8
Duokoop .....	8
Zaans model .....	9
Instrumenten via Stichting OpMaat .....	10
Oprichten gemeentelijk woningbedrijf .....	12
3. Korting op de grondprijs .....	12
Aanbevelingen .....	13

## Aanleiding

Starters hebben het moeilijk op de woningmarkt. Er is meer vraag dan aanbod.

Dit geldt zowel voor de koop- als huursector. Er bestaat een grote behoefte aan betaalbare koop- en huurwoningen en aan meer woonruimte voor één- of tweepersoonshuishoudens.

De groeiende vraag, lage hypotheekrente en hoge bouwkosten leiden tot forse prijsstijgingen. De betaalbaarheid van een woning staat onder druk. Voor nieuwbouw geldt dat woningen steeds duurder worden door hoge bouwkosten en strengere eisen vanuit verduurzaming van woningen (o.a. BENG-norm per 1-1-2021). Daarbij komt het feit dat er nauwelijks bestaande betaalbare koopwoningen te koop staan. Mochten deze te koop komen te staan, dan is overbieden eerder regel dan uitzondering. Ook de druk op de huurmarkt is toegenomen door de toenemende vraag, onder andere veroorzaakt door het toenemend aantal woningzoekenden uit de ons omliggende steden en de stagnerende doorstroom naar de koop.

Net als in heel Nederland hebben ook in gemeente Raalte starters op dit moment minder kans op een betaalbare koop- of huurwoning, zowel binnen de bestaande woningvoorraad als bij nieuwbouw. Mensen uit de regio en zelfs soms de Randstad verhuizen steeds meer naar onze gemeente waar zij voor dezelfde koopprijs veel rustiger en groener kunnen wonen of omdat de wachttijden voor een huurwoning korter is dan in de steden. Dit zorgt voor meer concurrentie voor lokale woningzoekenden, ook voor lokale starters. Bij het al krappe aanbod aan betaalbare woningen dat te koop komt te staan wordt er flink overboden.

Naast een krap aanbod en hoge koopprijzen, komt het voor dat starters uit andere gemeenten voor bepaalde type woningen worden ingeloot bij kaveluitgifte, wat ten koste gaat van de kansen voor starters uit gemeente Raalte. Bij de vier meest recente kaveluitgiftes in gemeente Raalte (totaal 51 kavels) is circa 80% van de kavels naar eigen inwoners gegaan. Wanneer we kijken naar het goedkopere segment (16 kavels voor rijwoningen), is het aandeel kavels dat naar eigen inwoners is gegaan hoger, circa 88%. Het aandeel kavels voor rijwoningen dat naar jongeren is gegaan, is 83%. Alle rijwoningen zijn in CPO uitgegeven, wat wellicht voornamelijk eigen inwoners aantrekt.

## Doel

We willen alle kernen in gemeente Raalte graag vitaal houden en we willen onze starters de mogelijkheid geven om binnen het eigen dorp te blijven wonen. Onder 'starters' verstaan wij starters op de woningmarkt die een zelfstandige woonruimte willen huren of kopen en die eerder geen zelfstandige woonruimte hadden.

De vraag is op welke manier het mogelijk is 'eigen' starters een betere kans te geven op de woningmarkt in gemeente Raalte, rekening houdend met de huidige regelgeving.

Het is op basis van de Huisvestingswet namelijk niet mogelijk om inwoners van gemeente Raalte een voorrangspositie te geven bij de uitgifte van woningbouwkavels en nieuwbouwwoningen. Ook kan de gemeente geen bindingseisen voorschrijven in het kader van afspraken over gronduitgifte aan ontwikkelaars. Het uitgangspunt is het recht op vrije vestiging van woningzoekenden.

De Huisvestingswet is gewijzigd per 1-1-2015. Bij die wetwijziging is in de parlementaire geschiedenis nog eens uitdrukkelijk opgenomen dat gemeenten niet langs privaatrechtelijke weg eisen mogen stellen aan kavels of koopwoningen. De Huisvestingswet maakt dat alleen mogelijk ten aanzien van huurwoningen.

Er kunnen geen regels inzake woonruimteverdeling gesteld worden voor kavels of koopwoningen<sup>1</sup>.

De minister van Binnenlandse Zaken is voornemens om middels een wetwijziging het mogelijk te maken om als gemeente eigen inwoners voorrang te geven bij het toewijzen van nieuwbouwoopwoningen<sup>2</sup>. We houden deze ontwikkelingen goed in de gaten.

Het is voor gemeenten op dit moment dus niet toegestaan om in de koopsector bindingseisen te stellen. Dit geldt eveneens voor de mogelijkheid om voorrang te verlenen aan specifieke doelgroepen zoals starters of senioren. Om die reden bekijken we of er andere mogelijkheden bestaan om starters uit gemeente Raalte zo goed mogelijk te faciliteren.

---

<sup>1</sup> TK 32 271, nr C, Nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad (Huisvestingswet 2014), Memorie van Antwoord, d.d. 14 mei 2014, § 1 Inleiding.

<sup>2</sup> De Volkskrant, 3 december 2021.

## Welke instrumenten worden al ingezet

De volgende mogelijkheden worden al ingezet om starters uit gemeente Raalte op weg te helpen.

### 1. Starterslening

De Starterslening is een tweede hypotheek boven op de reguliere hypotheek voor de eerste koopwoning. Starters kunnen hiermee net wat meer lenen voor de aankoop van de eerste woning.

De starterslening wordt inmiddels opnieuw aangeboden, waarmee starters uit gemeente Raalte geholpen worden om de financiering rond te krijgen en hun kansen op de woningmarkt te vergroten. Gemeente Raalte verwacht circa 20 tot 25 startersleningen te kunnen aanbieden.

### 2. Zelfbewoningsplicht en verbod doorverkoop

Bij kaveluitgifte wordt in de koopovereenkomst een verplichting tot zelfbewoning en verbod op doorverkoop voor een periode van 2 jaar overeengekomen. Op deze manier wordt voorkomen dat kavels worden gekocht door beleggers en wordt bereikt dat kavelkopers ook zelf de toekomstige bewoners zijn.

Wanneer wordt gekozen voor kaveluitgifte aan een ontwikkelaar, is het mogelijk af te zien van de verplichting tot zelfbewoning en het verbod op doorverkoop. Het is mogelijk om met een ontwikkelaar afspraken te maken dat er met zelfbewoningsplicht en verbod op doorverkoop wordt doorverkocht, om te voorkomen dat de woningen aan beleggers worden verkocht.

### 3. CPO (collectief particulier opdrachtgeverschap)

Een CPO-project kan uitkomst bieden voor starters met een moeilijke positie op de koopwoningmarkt. Door zelf te ontwikkelen, het bouwen in eigen beheer, is de prijs-kwaliteit verhouding in CPO-projecten gunstig. CPO zorgt voor betaalbare woningen en meer inspraak bij het ontwerp van de woning.

Door uitgifte via CPO kan beter worden ingespeeld op de lokale woningbehoefte binnen gemeente Raalte.

CPO is minder interessant voor 'buitenstaanders' gezien de wat langere doorlooptijd van een CPO-project en de inzet/betrokkenheid die van de koper wordt gevraagd. Een CPO-project kost veel tijd en energie, terwijl er nog onduidelijkheid bestaat over het eindresultaat. In de praktijk zien we dat CPO-kavels voornamelijk door inwoners van gemeente Raalte worden gekocht. Hiermee wordt de lokale vraag bediend.

In gemeente Raalte wordt er per kern, per uitgifte bekeken of het interessant is om grond beschikbaar te stellen voor CPO. Ook de uitgifte van CPO-kavels gaat in principe via inschrijving en loting. Dit instrument wordt al ingezet omdat het goed lijkt te werken voor de kansen van de starters uit gemeente Raalte. Meer kavels uitgeven via CPO zou een oplossing kunnen zijn voor starters uit gemeente Raalte.

Naast kaveltoewijzing via inschrijving en loting is het ook toegestaan om voor CPO-kavels op zoek te gaan naar een lokale vereniging of stichting (een CPO-groep) waar de kavels aan worden verkocht. De CPO-groep gaat op zoek naar deelnemers. De gemeente mag geen eisen stellen aan de uiteindelijke kopers. Het is dus niet mogelijk om via deze wijze van kaveluitgifte alsnog op indirecte wijze bindingseisen te stellen of doelgroepenbeleid voor te schrijven. Wel toelaatbaar is de verkoop aan een CPO-groep waarvan bekend is of verwacht wordt dat deze zal bestaan uit inwoners van gemeente Raalte en/of starters. In de praktijk is gebleken (in Heeten en in Luttenberg) dat bij kaveluitgifte aan een CPO-groep de uiteindelijke kopers vaak inwoners van gemeente Raalte zijn. Dit instrument geeft de starter uit gemeente Raalte meer kans op een kavel.

### 4. Realiseren meer woonruimte voor één- of tweepersoonshuishoudens en voor doorstroming

Voor (alleenstaande) starters is er op dit moment weinig aanbod in gemeente Raalte. Door in iedere kern ook betaalbare woonruimte voor één- of tweepersoonshuishoudens te bieden (koop en huur) kunnen deze inwoners blijven wonen in het dorp. Om betaalbare woningen voor (alleenstaande) starters te kunnen bieden, moet worden gedacht aan andere woonconcepten/woningtypes. Hiervoor is meer flexibiliteit in de stedenbouwkundige verkaveling en in het bestemmingsplan nodig. Het moet bijvoorbeeld mogelijk zijn om rug-aan-rug-woningen te realiseren of om meerdere wooneenheden in één gebouw te realiseren. Hier worden al stappen in gezet binnen gemeente Raalte. Voorbeelden hiervan zijn de recente bestemmingsplannen Luttenbergerweg, Marissink en Franciscushof. Het flexibeler bestemmen waardoor meer kleinere woonruimtes kunnen worden gerealiseerd lijkt een goed instrument om de kansen voor starters te vergroten.

## 5. Groter aanbod betaalbaar segment

Bij de kaveluitgiftes, waarbij wordt geloot, hebben inwoners van gemeente Raalte evenveel kans op een kavel als mensen van elders die hierheen willen komen. Gezien de grote behoefte aan bijvoorbeeld een betaalbare koopwoning en het feit dat de gemeente geen bindingseisen mag stellen bij kaveluitgifte, is een vergroting van het aantal kavels dat wordt uitgegeven in de categorie 'goedkope koop' een oplossing. De keuze voor meer woningbouw, klein en betaalbaar en meer projectmatige bouw is bij het Programma Wonen gemaakt. Door meer kavels in de categorie 'goedkope koop' uit te geven worden de kansen op een betaalbare koopwoning vergroot voor de inwoners van gemeente Raalte, waaronder starters. Meer woningbouw in het betaalbare segment wordt op verschillende manieren gerealiseerd:

### Via gemeentelijke grondexploitatie

Wanneer de gemeente zelf eigenaar is van de gronden kan de gemeente de volledige regie voeren en kan worden bepaald dat er een groter aandeel van de locatie in het betaalbare segment wordt gerealiseerd dan voorheen.

### Via anterieure overeenkomsten

In anterieure overeenkomsten worden met ontwikkelaars afspraken gemaakt over het aantal te realiseren woningen in een bepaalde categorie. Hiermee wordt bereikt dat er een bepaald aandeel betaalbare woningen worden gebouwd. Het is toegestaan om afspraken te maken met corporaties en/of ontwikkelaars over het aandeel sociale en middeldure huurwoningen of goedkope koopwoningen. Er mogen echter geen afspraken worden gemaakt over de verdeling van die woonruimte<sup>3</sup>, bijvoorbeeld in de vorm van een aanbiedingsplicht aan mensen met een laag inkomen of voorrang voor inwoners van gemeente Raalte of mensen die voldoen aan bindingseisen.

## 6. Huurwoningen toewijzen aan mensen uit de kern

Om voor een huurwoning in aanmerking te komen moet een woningzoekende bij SallandWonen ingeschreven staan. Dit heeft tot gevolg dat met name mensen met een binding aan de gemeente Raalte in aanmerking komen voor huurwoningen in onze gemeente. Daarbij wijst SallandWonen in de kleine kernen de huurwoningen bij voorrang toe aan mensen uit het dorp. Hiermee hebben starters uit het eigen dorp een grotere kans.

## 7. Nieuwbouw huurwoningen en verkoop door woningcorporaties

Tot slot draagt de transformatie van de huurwoningportefeuille ook bij aan het aanbod betaalbare koop. SallandWonen verkoopt eengezinswoningen in de betaalbare klasse en bouwt hiervoor (meer) kleinere huurwoningen terug. Zo snijdt het mes aan twee kanten: er komen meer huurwoningen voor kleine huishoudens (de doelgroep van de corporatie bestaat overwegend uit één- en tweepersoonshuishoudens) en er komen betaalbare koopwoningen op de markt die bereikbaar zijn voor koopstarters. Als corporaties bestaand bezit gaan verkopen moeten ze de woning eerst te koop aanbieden aan de zittende huurder. Dit zijn inwoners van gemeente Raalte.

---

<sup>3</sup> Huisvestingswet 2014

## Aanvullende mogelijkheden

Er zijn meerdere instrumenten die kunnen helpen om starters zoveel mogelijk te faciliteren bij het invullen van hun woonwensen binnen de gemeente Raalte. Hierbij kan er onderscheid worden gemaakt tussen instrumenten die vraag en aanbod reguleren (doelgroepenverordening) en instrumenten die het kopen van een woning financieel meer haalbaar maken (erfpachtconstructies). Hierna volgt een opsomming van mogelijke instrumenten, aanvullend op de hiervoor genoemde, ter bevordering van de kansen voor starters uit gemeente Raalte.

### 1. Doelgroepenverordening

#### Wat is te regelen?

De doelgroepenverordening geldt aanvullend op het bestemmingsplan en kan worden gebruikt als een middel om nieuwbouwwoningen die voor een bepaalde doelgroep op de markt komen, ook voor deze doelgroep beschikbaar te houden voor een bepaalde periode. De regelgeving biedt gemeenten door toepassing van de doelgroepenverordening de mogelijkheid om in bestemmingsplannen (en bijbehorend exploitatieplan) te eisen dat een bepaald percentage van categorieën woningen wordt gerealiseerd in nieuwbouwplannen. Dit kan voor de categorieën sociale huur, middeldure huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap. Met een verwijzing naar de doelgroepenverordening wordt geregeld welke doelgroepen in aanmerking komen voor deze woningen en voor welke periode de woningen beschikbaar moeten blijven voor deze doelgroepen. De verordening regelt de definities, prijzen en bijbehorende doelgroepen en ook de instandhoudingstermijnen.

Om een groter aanbod in het betaalbare segment te bereiken is het dus mogelijk om in bestemmingsplannen percentages woningbouwcategorieën op te nemen die minimaal gerealiseerd moeten worden<sup>4</sup>. In het bestemmingsplan kan worden vastgelegd dat er een bepaald percentage sociale koopwoningen moet worden gebouwd, daar waar de bestemming 'sociale koopwoning' wordt opgenomen. Deze categorie wordt vervolgens in de doelgroepenverordening beschreven. In de doelgroepenverordening kunnen dan eisen worden gesteld aan de maximale koopprijs van een betaalbare nieuwbouwwoning en hoe lang deze in stand moet worden gehouden<sup>5</sup>. Zo blijven de woningen voor een bepaalde periode binnen het vastgestelde prijssegment waardoor ze voor de doelgroep behouden blijven.

De doelgroepenverordening biedt de mogelijkheid om inkomensgrenzen te stellen ten aanzien van verschillende woningbouwcategorieën die in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Het kan bijvoorbeeld gaan om sociale koopwoningen met een koopprijs tot maximaal € 200.000 waarbij de doelgroep starters op de koopmarkt zijn, met een maximaal bruto huishoudensinkomen van € 50.000. Kaveluitgifte vindt dan plaats aan inschrijvers die hieraan voldoen.

Het is verplicht om in de verordening voor sociale koopwoningen een instandhoudingstermijn van minimaal 1 en maximaal 10 jaar op te nemen, zodat de woningen binnen het prijssegment voor de doelgroep beschikbaar blijven. Voor de woningbouwcategorie 'sociale koop' kunnen dan gedurende maximaal 10 jaar na de eerste ingebruikname inkomenseisen worden gesteld. Dit betekent dat op het moment van verkoop van een dergelijke woning, het inkomen van de koper moet worden gecontroleerd. Deze administratieve last zal bij de gemeente moeten worden belegd.

#### Wat is niet te regelen?

Het stellen van regels met het oog op woningverdeling, dus het toewijzen van woningen, is ook via een doelgroepenverordening niet mogelijk. Voorrangsregels voor eigen inwoners kunnen ook langs deze weg niet worden gesteld. Het is niet mogelijk om aan eigen starters bij loting voorrang te verlenen voor woningen in het betaalbare segment. Samengevat geeft een doelgroepenverordening de volgende mogelijkheden:

	Wat is te regelen via een doelgroepenverordening?				
Voorrang verlenen		X			
Percentage betaalbare woningen eisen			V		
Inkomensgrenzen stellen			V		

<sup>4</sup> Artikel 3.1 Wro

<sup>5</sup> Artikel 1.1.1 lid e Bro

## Voordelen

Voordelen van een doelgroepenverordening:

- Er kan door de stevige wettelijke basis meer sturing worden gegeven aan de samenstelling en opbouw van de toekomstige woningvoorraad. Voordeel is dat per bestemmingsplan kan worden bepaald of dit instrument wordt ingezet.
- Door de instandhoudingsplicht blijven de woningen voor de doelgroep beschikbaar.
- Het hebben van een doelgroepenverordening kan als stok achter de deur werken bij onderhandelingen met ontwikkelaars. Wanneer er geen overeenstemming kan worden bereikt over het aandeel betaalbare woningen in een plan, kan de gemeente via het bestemmingsplan de doelgroepenverordening inzetten. Ontwikkelaars worden dan gedwongen een bepaald aandeel sociale koopwoningen te bouwen. Voordeel is dat bij de start van ieder project duidelijk is dat het realiseren van sociale koopwoningen een belangrijk uitgangspunt is.

## Nadelen

Nadelen van een doelgroepenverordening:

- Door in bestemmingsplannen te eisen dat een bepaald percentage van categorieën woningen wordt gerealiseerd wordt de flexibiliteit belemmerd. Mocht de haalbaarheid van een nieuwbouwproject onder druk komen te staan door de beperkende regels (koopprijs van maximaal € 200.000 bijvoorbeeld) en er toch behoefte zijn aan een andere mix van woningbouwcategorieën, dan is dit niet gemakkelijk te realiseren. Op dit moment is de koopprijs van een sociale koopwoning vastgesteld<sup>6</sup> op maximaal € 200.000, maar deze wordt met de invoering van de Omgevingswet (verwachting per 1 juli 2022) waarschijnlijk verhoogd naar de NHG-grens (€ 324.500 in 2021). Dit geeft een hogere kans op haalbare nieuwbouwprojecten.
- Door de instandhoudingstermijn van minimaal 1 en maximaal 10 jaar in geval van een sociale koopwoning, moet gedurende de gekozen periode op het moment van verkoop van een dergelijke woning het inkomen van de koper worden gecontroleerd en erop worden toegezien dat de prijs beneden het afgesproken niveau blijft. Eventueel moet er worden gehandhaafd. Gevolg is een administratieve last (controle en handhaving) die bij de gemeente moet worden belegd.
- Met het stellen van inkomensgrenzen worden de verkoopmogelijkheden van de betreffende woning-categorie voor de vastgestelde periode beperkt. De eigenaar van de woning is bij verkoop niet vrij om aan eenieder te verkopen. De volgende koper van de woning moet aan de inkomensgrens voldoen. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat de woning meer waard is geworden in de loop der tijd, maar alleen aan kopers met een bepaald maximum inkomen mag worden verkocht, tegen de maximale prijs van € 200.000.

## Conclusie

Met het opstellen van een doelgroepenverordening ontstaan er mogelijkheden om indirect starters te kunnen faciliteren.

Omdat we in gemeente Raalte al voor sociale koopwoningen in het bouwprogramma zorgen door afspraken die we vastleggen in anterieure overeenkomsten, bij biedprocedures en bij gemeentelijke kaveluitgiftes, kan een doelgroepenverordening worden ingezet bij locaties waarbij we verwachten dat het nuttig kan zijn om het aandeel woningen dat in het betaalbare segment moet worden gerealiseerd vooraf vast te leggen in het bestemmingsplan. Dit zullen voornamelijk locaties zijn in handen van ontwikkelaars. Zij worden dan verplicht om een vooraf vastgelegd aandeel sociale koopwoningen te realiseren, waardoor naar verwachting andere woonconcepten zullen worden toegepast (denk aan bijvoorbeeld rug-aan-rug-woningen) en kleinere woningen op kleinere kavels zullen worden gebouwd.

---

<sup>6</sup> Artikel 1.1.1 lid e Bro

## 2. Erfpachtconstructies

Starters op de woningmarkt lopen ertegenaan dat de leencapaciteit is gedaald en de huizenprijzen zijn gestegen. Een erfpachtconstructie, waarbij alleen de woning wordt gekocht en de grond wordt gepacht, kan het kopen van een woning eerder haalbaar maken voor starters. Het nadeel van erfpachtconstructies is dat op lange termijn vaak meer betaald wordt dan wanneer de grond direct zou zijn gekocht. Risico is dat hiermee in feite de maximale leennorm bij de bank wordt omzeild, waardoor starters uiteindelijk worden geconfronteerd met hogere woonlasten dan nodig. Wanneer het niet mogelijk is een hoger bedrag te lenen bij de bank, kan beter het al bestaande instrument van de starterslening worden ingezet. De starterslening heeft een lager rentetarief dan een reguliere hypotheek. Dit is voor starters uiteindelijk goedkoper dan het aangaan van een erfpachtconstructie. Onderstaand volgt een aantal mogelijke erfpachtconstructies met bijbehorende voor- en nadelen.

### Gemeentelijke erfpacht

Het is mogelijk om als gemeente grond in erfpacht uit te geven. Bij de uitgifte in erfpacht wordt het gebruik van de gronden voor een bepaalde of onbepaalde periode aan derden verstrekt, terwijl het eigendom bij de gemeente blijft<sup>7</sup>. Jaarlijks wordt een canon betaald. Deze optie wordt in beginsel bij de kaveluitgifte van bedrijventerreinen aangeboden. Het is ook mogelijk om deze optie bij kaveluitgifte van (een gedeelte van) een woningbouwlocatie aan te bieden.

#### Voordelen

Voordeel van een erfpachtconstructie via de gemeente is een lagere canon (3,6%) dan via erfpacht bij derden. De gemeentelijke canon is marktconform (gemeente mag niet subsidiëren) en moet de kosten dekken, maar hoeft niet winstgevend te zijn. Voor kopers is dit goedkoper dan een erfpachtconstructie via een derde partij die winstgevend wil zijn.

#### Nadelen

De koper is via erfpacht fors duurder uit dan wanneer hij een hypotheek zou kunnen opnemen (rentetarief hypotheek circa 1,8%). De koper kan via erfpacht een financiële verplichting aangaan die groter is dan hij kan dragen. Een ander nadeel is de overdrachtsbelasting die koper vroeg of laat moet betalen. Bij gemeentelijke erfpacht wordt een eindtijd overeengekomen. Wanneer de gemeente over zou gaan tot erfpacht, zou deze in eerste instantie voor een periode van 5 jaar kunnen worden aangegaan, waarna de koper in principe over gaat tot grondaankoop. De erfpacht zou eventueel verlengd kunnen worden met nog eens 5 jaar, zodat de koper na uiterlijk 10 jaar overgaat tot aankoop van de kavel. Nadeel voor de koper is dat op het moment van aankoop van de kavel overdrachtsbelasting (2%) betaald moet worden over de afkoopsom van de erfpacht. Een bijkomend financieel risico voor de gemeente is dat de koper na 10 jaar niet aan kan kopen en de erfpacht noodgedwongen door blijft lopen. Die kans is aanwezig omdat bij erfpacht geen inkomenstoets plaatsvindt zoals bij het aangaan van een hypotheek. Een ander nadeel voor de gemeente is de capaciteit die het kost om uitvoering aan gemeentelijke erfpachtconstructies te geven.

#### Conclusie

Het haalbaar maken van een koopwoning voor starters door het toepassen van een erfpachtconstructie leidt ertoe dat uiteindelijk de starter meer moet betalen dan bij aankoop van de kavel. Alleen al daarom ligt het niet voor de hand om dit instrument op grote schaal in te zetten. Daar komt nog bij dat grootschaliger inzet ook zal leiden tot aanzienlijke administratieve lasten voor de gemeente.

### Duokoop

Duokoop<sup>8</sup> is een investeerder die bouwkavels of grond koopt en in erfpacht uitgeeft. De koper koopt alleen de woning en pacht de grond van Duokoop. Voor de woning wordt hypotheek betaald en voor de grond een maandelijkse erfpachtcanon welke aftrekbaar is voor de inkomstenbelasting. De canon wordt, los van de jaarlijkse inflatiecorrectie, niet herzien. Op deze manier ontstaat er een grotere koopcapaciteit. Iedere woning in Nederland kan worden gekocht met Duokoop mits het geheel (inclusief grond) niet meer waard is dan € 580.000, met een maximale grondquote van 50% /maximale grondwaarde van € 290.000, én met NHG (Nationale Hypotheek Garantie) wordt gekocht (dus een maximale woningwaarde van € 325.000). De koper is verplicht tot het zelf bewonen van de woning en/of tot het daadwerkelijk bouwen van de woning binnen een bepaalde periode. Duokoop is voor onbepaalde tijd. Bij een hypotheek met Duokoop is het voor de koper mogelijk om de grond aan te kopen wanneer hij daaraan toe is, maar dit is niet verplicht.

<sup>7</sup> Nota grondprijnsbeleid 2013, Gemeente Raalte

<sup>8</sup> [www.duokoop.nl](http://www.duokoop.nl)



### **Voordelen**

Het voordeel van deze erfpachtconstructie is dat de koper een duurdere woning kan laten bouwen of kopen en lagere maandlasten heeft omdat er geen aflossing wordt betaald op de grond. Voor starters is het op deze manier mogelijk om een woning te kopen die zonder deze constructie te duur zou zijn geweest.

### **Nadelen**

Het nadeel voor kopers is dat op lange termijn meer betaald wordt dan wanneer de grond direct zou zijn gekocht. Er wordt minder vermogen opgebouwd, omdat de koper niet profiteert van de prijsstijging van de grond. Daarnaast wordt de verkoopbaarheid van de woning moeilijker.

### **Conclusie**

Duokoop kan een oplossing bieden voor starters die net te veel verdienen om voor een sociale huurwoning in aanmerking te komen en te weinig verdienen om een woning te kunnen kopen. Vanuit de gemeente gezien geeft deze constructie geen risico's en geen administratieve last. Verkoop van bouw kavels aan een investeerder zoals Duokoop staat op gespannen voet met de gemeentelijke verkoopvoorwaarden, maar het is mogelijk om alle door de gemeente gewenste verkoopvoorwaarden in de koopovereenkomst met de investeerder door te leggen naar de particuliere koper/pachter van de kavel.

In gemeente Raalte is bij de gemeentelijke kaveluitgifte tot nu toe eenmaal meegewerkt aan verkoop van een bouw kavel aan Duokoop. Voorgesteld wordt om terughoudend te zijn in het verlenen van medewerking aan een dergelijke erfpachtconstructie via Duokoop of vergelijkbare aanbieders en dit instrument niet grootschalig toe te passen, omdat ook bij deze constructie de koper uiteindelijk meer moet betalen dan bij aankoop van een kavel.

### **Zaans model**

Het 'Zaans model' is betaalbare koop op erfpacht. In deze koopconstructie voor eigen inwoners treedt de gemeente als zelfstandig ondernemer op. De BKZ<sup>9</sup> Holding is 15 jaar geleden opgericht door de gemeente Zaanstad. Het doel is mensen met een laag inkomen te helpen bij de aankoop van een eigen huis.

BKZ kent daarvoor diverse modellen, waaronder de nieuwe BKZ-starterswoning. In totaal is BKZ betrokken geweest bij 550 woningen. De gemeente Zaanstad is 100% aandeelhouder van de BKZ Holding. Er worden betaalbare woningen gebouwd in opdracht van de gemeente via een eigen BV. Via een doelgroepenverordening kan de gemeente deze woningen toewijzen aan mensen met een laag- tot middeninkomen. De koper krijgt de grond onder de woning in erfpacht, met na 10 jaar de mogelijkheid om de grond te kopen. Daarbij wordt nóg een bijzondere voorwaarde gehanteerd; hebben mensen een laag inkomen, dan wordt de erfpachtcanon deels kwijtgescholden. Daarvoor wordt jaarlijks het gezinsinkomen getoetst. Voor de woning geldt dat slechts 65% hoeft te worden gefinancierd, het resterende aandeel blijft in bezit van BKZ. Het komt erop neer dat een starterswoning van € 220.000 met een hypotheek van nog geen € 93.000 kan worden gefinancierd.

Speculatie wordt voorkomen doordat er twee voorwaarden worden gesteld;

- De woning kan alleen worden verkocht aan iemand uit de doelgroep (iemand uit Zaanstad die bij voorkeur een sociale huurwoning achterlaat).
- De winst moet worden gedeeld. BKZ krijgt de helft van de winst en bij dalende woningprijzen draagt BKZ voor de helft bij aan de daling. En de nieuwe koper moet weer van vooraf aan de voorwaarden voldoen. Het blijft dus een sociale koopwoning.

### **Voordelen**

Met meer publieke regie wordt bereikt dat er meer betaalbare woningen voor starters en mensen met een laag middeninkomen worden gerealiseerd en dat er meer doorstroom op gang komt vanuit de sociale huur.

### **Nadelen**

Het Zaans model heeft verregaande financiële en organisatorische gevolgen voor een gemeente. Er moet een afzonderlijke organisatie worden opgezet waar enorm veel tijd, geld en werk mee is gemoeid. Daarnaast loopt de gemeente financiële risico's.

### **Conclusie**

Dit Zaanse model is, gelet op de schaal van gemeente Raalte, geen reële optie.

Er zijn meerdere manieren om de bouw van betaalbare woningen te stimuleren die minder ver gaan voor een gemeente dan de Zaanse aanpak.

---

<sup>9</sup> BKZ: Betaalbare Koopwoningen Zaanstad

## Instrumenten via Stichting OpMaat

Stichting OpMaat is een onafhankelijk expertisecentrum dat een aantal instrumenten biedt waarmee betaalbare koopwoningen kunnen worden gerealiseerd.

### Koopgarant-regeling

De Koopgarant-regeling maakt het voor starters makkelijker om een woning te kopen. Ook hierbij is sprake van erfpacht van de grond en aankoop van de woning. 'Koopgarant' werd vooral in de crisistijd door corporaties, waaronder SallandWonen, ingezet. Deze regeling kan worden ingezet bij verkoop van bestaande huurwoningen of bij verkoop van nieuwbouw koopwoningen. Sinds de herziene Woningwet in 2015 ontwikkelen corporaties geen nieuwbouw koopwoningen meer, maar sinds afgelopen jaar bestaan hier weer mogelijkheden toe. Recent is de gemeente Ede gestart met Koopgarant, waarbij de gemeente de eigenaar van de nieuwbouwwoningen wordt. Door een woning te kopen met de Koopgarant-regeling krijgen kopers een korting, tot 33%, op de aankoopprijs van de woning. De korting verschilt per woningcorporatie/ gemeente. Bij deze regeling wordt er met NHG gekocht en geldt de voorwaarde dat de woning bij verhuizing weer verkocht moet worden aan de woningcorporatie/gemeente. De koperskorting wordt dan verrekend en een waardestijging of -daling van de woning gedeeld. De woning kan opnieuw tegen een gereduceerd tarief op de markt worden gebracht of worden verhuurd.

### Voordelen

Koopgarant biedt de koper veel garantie en risicobeperking. Voordeel voor de koper is dat het financieel haalbaar wordt om een woning te kopen door de lagere aankoopprijs en dat er zekerheid bestaat over terugverkoop van de woning. Zo bestaat er voor de koper weinig financieel risico. Het voordeel is dat de doelgroep bediend wordt en de woning door terugkoop weer in te zetten is voor sociale verhuur. Hiermee wordt de juiste doelgroep bereikt; alle kopers zijn koopstarters, wat inhoudt dat ze uit een gehuurde situatie of uit bewoning bij een ander komen.

### Nadelen

Het nadeel voor de koper is dat bij verkoop niet op de vrije markt kan worden verkocht en dat de verkregen korting wordt verrekend en de waardestijging gedeeld moet worden (dit geldt niet voor meerwaarde door verbouwing). Ook waardedaling wordt gedeeld. De koper is afhankelijk van de corporatie bij bijvoorbeeld het verhogen of omzetten van de hypotheek. Het nadeel van deze regeling voor de woningcorporatie/ gemeente is de terugkoopplicht; de gereserveerde gelden voor mogelijke terugkoop blijven zichtbaar op de balans waardoor deze regeling maar op kleine schaal kan worden ingezet. Ook is er in geval van terugkoop vaak sprake van investeringen die zijn gedaan door de koper waardoor de woningen minder geschikt zijn geworden om ze terug te nemen in de huur. Daarnaast geeft deze regeling een behoorlijke administratieve/organisatorische last.

#### Rekenvoorbeeld 1: Waardestijging zonder woningverbeteringen

Marktwaarde bij aankoop	200.000
Koperskorting (20%)	-/- 40.000
Koopprijs	160.000
Marktwaarde bij terugkoop	230.000
Waardeontwikkeling (230.000 -/- 200.000)	30.000
Deel waardestijging (70%) voor eigenaar	21.000
Terugverkoopprijs (160.000 + 21.000)	181.000

#### Rekenvoorbeeld 2: Waardedaling zonder woningverbeteringen

Marktwaarde bij aankoop	200.000
Koperskorting (20%)	-/- 40.000
Koopprijs	160.000
Marktwaarde bij terugkoop	180.000
Waardeontwikkeling (180.000 -/- 200.000)	-/- 20.000
Deel waardedaling (70%) voor eigenaar	-/- 14.000
Terugverkoopprijs (160.000 -/- 14.000)	146.000

### Conclusie

Koopgarant is een instrument dat door woningcorporaties/gemeenten kan worden ingezet op het moment dat dit interessant is. In de huidige markt wordt Koopgarant niet ingezet door SallandWonen. De rente is laag waardoor

kopers weinig risico zien bij het kopen van een woning. Het is mogelijk voor een gemeente, zoals gemeente Ede gaat doen, om de rol als aanbieder van Koopgarant-woningen over te nemen. De gemeente zal dan zelf moeten investeren in betaalbare koopwoningen voor huishoudens met een laag inkomen. Dit lijkt op het Zaanse model en heeft verregaande financiële en organisatorische gevolgen voor een gemeente. Geadviseerd wordt om niet de rol van aanbieder van deze woningen over te gaan nemen. Koopgarant als gemeente aanbieden is, gelet op de schaal van gemeente Raalte, geen reële optie. Daarnaast zou het ook goed kunnen dat de woningprijzen op dit moment hun maximum gaan bereiken, waardoor de kans op waardedaling de komende jaren aanwezig is. Dit brengt een financieel risico met zich mee, waardoor het in de huidige markt sowieso niet interessant is om dit instrument in te zetten.

### Koopstart-regeling

De Koopstart-regeling maakt het mogelijk een woning te kopen voor een lagere prijs dan de marktwaarde. Zowel nieuwbouwwoningen als bestaande (huur)woningen worden met Koopstart verkocht door projectontwikkelaars en/of woningcorporaties. De koper ontvangt dan een 'koperskorting' van minimaal 10% van de getaxeerde marktwaarde. Hierbij is ook sprake van erfpacht van de grond en aankoop van de woning. Bij deze regeling wordt er met NHG gekocht en geldt de voorwaarde dat de erfpachtcanon in één keer wordt afgekocht bij aankoop van de woning. De afkoopsom is een onderdeel van de koopprijs, welke gelijk is aan de getaxeerde marktwaarde. De koper betaalt dus geen jaarlijkse canon. Dit instrument wordt door verschillende partijen aangeboden en kan uitkomst bieden voor starters.

#### Voordelen

Het aanbieden van deze regeling kan een toegevoegde waarde bieden voor starters en geeft weinig risico. Voordeel voor de koper is dat aankoop van een woning nu misschien net haalbaar wordt en de maandelijkse lasten zijn lager. Het is, in tegenstelling tot de Koopgarant-regeling, mogelijk om de woning op de vrije markt te verkopen. Bij verkoop wordt de ontvangen koperskorting en een deel van de waardeontwikkeling (daling of stijging) van de woning verrekend met een woningcorporatie of projectontwikkelaar. Voordeel voor de corporatie is dat verkoop van woningen wordt gestimuleerd, er bestaat geen terugkoopplicht.

#### Nadelen

Koper is voor bepaalde zaken afhankelijk van de ontwikkelaar of woningcorporatie. Bij bijvoorbeeld het verhogen van de hypotheek voor een verbouwing is toestemming benodigd.

#### Rekenvoorbeeld 1: Koop en verkoop met KoopStart bij waardestijging

<i>KoopStart-woning kopen</i>	
Getaxeerde marktwaarde woning bij aankoop	200.000
Verstreckte koperskorting 20%	40.000
Koopstartprijs die je betaalt	160.000
<i>KoopStart-woning verkopen</i>	
Gerealiseerde verkoopprijs (waardestijging 30.000)	230.000
Oorspronkelijke koperskorting	40.000
Aandeel waardestijging voor ontwikkelaar/corporatie* 30% x (230.000 - 200.000)	9.000
Totaal af te rekenen met de ontwikkelaar/corporatie	49.000
Je houdt over bij verkoop (230.000 - 49.000)	181.000

#### Rekenvoorbeeld 2: Koop en verkoop met KoopStart bij waardedaling

<i>KoopStart-woning kopen</i>	
Getaxeerde marktwaarde woning bij aankoop	200.000
Verstreckte koperskorting 20%	40.000
Koopstartprijs die je betaalt	160.000
<i>KoopStart-woning verkopen</i>	
Gerealiseerde verkoopprijs (waardedaling 20.000)	180.000
Oorspronkelijke koperskorting	40.000
Aandeel waardedaling voor ontwikkelaar/corporatie* 30% x (180.000 - 200.000)	-6.000
Totaal af te rekenen met de ontwikkelaar/ontwikkelaar	34.000

Je houdt over bij verkoop (180.000 - 34.000)

146.000

*\* De ontwikkelaar/corporatie deelt in de waardeontwikkeling voor 1,5 x het percentage van de koperskorting. In dit geval dus  $1,5 \times 20\% = 30\%$ . Deze verhouding van 1 : 1,5 is vastgesteld door het ministerie van BZK.*

### Conclusie

Koopstart wordt niet ingezet in gemeente Raalte. Het is een instrument voor starters dat door woningcorporaties en/of ontwikkelaars kan worden ingezet. SallandWonen zet op dit moment niet in op dergelijke koopconstructies. SallandWonen hoopt binnenkort een voorrangspositie aan hun huurders te kunnen geven op de koopmarkt en zetten daarmee in op het creëren van een doorstroom bij verkoop. De resultaten hiervan willen ze eerst afwachten.

### Koopsmarter

Stichting OpMaat heeft onlangs een nieuw instrument ontwikkeld; 'koopsmarter'. Dit is een erfpachtinstrument voor gemeenten met als doel betaalbare koopwoningen te kunnen realiseren voor huishoudens met een lager middeninkomen, starters en doorstromers vanuit een sociale huurwoning<sup>10</sup>. De koper koopt ook hier alleen de woning.

### Voordelen

Via koopsmarter heeft de koper een lagere hypotheek omdat alleen de woning wordt aangekocht en de koper betaalt daarnaast voor gebruik van de grond een maandelijks vergoeding. Bij verkoop wordt de waarde naar rato verdeeld tussen de koper en de stichting Koopsmarter.

### Nadelen

De koper is via erfpacht duurder uit dan wanneer hij een hypotheek zou kunnen opnemen.

Voor koopsmarter moet een aparte stichting (stichting Koopsmarter) worden opgericht welke de grond aankoopt en financiert met garantstelling door de gemeente. Voor uitvoering hiervan is capaciteit benodigd.

### Conclusie

Het haalbaar maken van een koopwoning voor starters door het toepassen van een erfpachtconstructie leidt ertoe dat uiteindelijk de starter meer moet betalen dan bij aankoop van de kavel. Het ligt niet voor de hand om dit instrument op grote schaal in te zetten.

## Oprichten gemeentelijk woningbedrijf

Het is ook mogelijk om een gemeentelijk woningbedrijf op te richten met als doel het verhuren van starterswoningen aan eigen inwoners.

### Voordelen

Doelgroepenbeleid en bindingseisen stellen zijn dan toegestaan omdat het de huursector betreft. De gemeente kan de huurders dan een optie tot koop van de woning geven. Dit levert kansen voor de eigen starters op.

### Nadelen

Het oprichten van een gemeentelijk woningbedrijf heeft verregaande financiële en organisatorische gevolgen voor een gemeente.

### Conclusie

Het oprichten van een gemeentelijk woningbedrijf is, gelet op de schaal van gemeente Raalte, geen reële optie. Er zijn meerdere manieren om de bouw van betaalbare woningen te stimuleren die minder ver gaan.

## 3. Korting op de grondprijs

Uitgifte tegen verlaagde grondprijzen is niet mogelijk. Een korting op de grondprijs is niet toegestaan, omdat een dergelijke korting indirect leidt tot een bevoordeling van een bepaalde doelgroep. Feitelijk is er dan sprake van een verkapt doelgroepenbeleid bij de verdeling van woonruimte, waar de gemeente in beginsel niet toe is gerechtigd. Dit blijkt uit ingewonnen juridisch advies<sup>11</sup> en de Huisvestingswet. Daarnaast zou een korting op de grondprijs niet een zodanig verschil maken dat starters hier echt mee geholpen zijn.

Rekenvoorbeeld:

Tussenwoning met kavel van 120 m<sup>2</sup>

120 m<sup>2</sup> x € 250 = € 30.000 excl. BTW/ € 36.300 incl. BTW

Bij verlenen van een korting op de grondprijs van € 50/m<sup>2</sup>:

120 m<sup>2</sup> x € 200 = € 24.000 excl. BTW/ € 29.040 incl. BTW

Voordeel voor koper: € 7.260

<sup>10</sup> www.koopsmarter.nl

<sup>11</sup> Juridisch advies Construct Advocaten, 19 juli 2021

## Aanbevelingen

De mogelijkheden voor gemeente Raalte om doelgroepenbeleid te voeren en bindingseisen te hanteren in het kader van kaveluitgifte zijn juridisch beperkt. Onderstaand worden aanbevelingen gedaan met als doel de kansen voor starters uit gemeente Raalte te vergroten.

### Meer kaveluitgifte via CPO/ CPO-groep

Kaveluitgifte via CPO is een manier om, binnen de juridische regels, te zorgen voor een grotere kans voor de eigen starters. In gemeente Raalte wordt er per kern, per uitgifte bekeken of het interessant is om grond beschikbaar te stellen voor CPO. Daarbij is meer kaveluitgifte aan een CPO-groep interessant, omdat is gebleken dat de uiteindelijke kopers vaak inwoners van gemeente Raalte zijn. Dit instrument geeft de starter uit gemeente Raalte meer kans op een kavel.

### Aanbod betaalbaar segment vergroten conform het programma Wonen

Een vergroting van het aantal kavels dat wordt uitgegeven in het betaalbare segment heeft al de nodige aandacht. Vergroting van het aanbod wordt gerealiseerd via gemeentelijke kaveluitgifte, het hanteren van kleinere bouwvlakken in het bestemmingsplan en het opleggen van het aandeel betaalbare woningen in anterieure overeenkomsten. We geven meer kavels uit voor kleinere betaalbare rijwoningen of andere woningtypes, eventueel in CPO, om zo de plaatselijke doelgroep zo goed mogelijk te bedienen. Een goed voorbeeld hiervan is de beoogde schuurwoning in plan Luttenbergerweg in Luttenberg.

Door het flexibeler bestemmen in bestemmingsplannen, met kleinere bouwvlakken en kavelomvang, kan meer kleinere woonruimte voor een- en tweepersoonshuishoudens worden gerealiseerd in alle kernen van Raalte. Dit is een goed instrument om meer betaalbare koop te realiseren, omdat er wordt gestuurd op de prijzen van de woningen. Hierbij denken we aan andere woonconcepten dan tot nu toe in gemeente Raalte gebruikelijk, zoals bijvoorbeeld rug-aan-rug-woningen. Door daarnaast ook voldoende woningen voor doorstromers aan te bieden stimuleren we beweging op de woningmarkt. Kortom, we benutten de mogelijkheden die er al zijn graag optimaal.

### Doelgroepenverordening vaststellen

Via een doelgroepenverordening kunnen geen voorrangsregels voor starters worden gerealiseerd en kunnen geen bindingseisen worden gesteld. Wel is het mogelijk om afspraken over realisatie van een bepaald aandeel sociale koopwoningen publiekrechtelijk via het bestemmingsplan te verankeren, waarbij inkomensgrenzen worden gesteld met een instandhoudingstermijn.

Wanneer we de voor- en nadelen tegen elkaar afwegen en de Raalter situatie bezien, zou het een toegevoegde waarde kunnen hebben om een vastgestelde doelgroepenverordening achter de hand te hebben zodat deze ingezet kan worden bij bijvoorbeeld locaties waarbij we graag zekerheid hebben over het aandeel woningen dat in het betaalbare segment wordt gerealiseerd. Dit zullen voornamelijk locaties zijn in handen van ontwikkelaars.

### Terughoudend omgaan met erfpachtconstructies

Om het kopen van een woning eerder haalbaar te maken voor starters zou de gemeente op bepaalde locaties kunnen meewerken aan een erfpachtconstructie. Met name door het feit dat starters uiteindelijk meer betalen dan nodig, alsook de administratieve last voor de gemeente, gaan we hier terughoudend mee om.

Een goed alternatief is de starterslening die gemeente Raalte beschikbaar stelt. Deze is goedkoper voor de starter dan een erfpachtconstructie. Erfpachtconstructies die een stap verder gaan, waarbij de gemeente zelf woningen gaat realiseren zoals gemeente Ede gaat doen en het Zaanse model, achten we niet realistisch gelet op de schaal van gemeente Raalte.