



# Betaalbaar wonen in Noord-Holland

Mogelijke rollen voor de provincie om betaalbaar woonaanbod te stimuleren

# Betaalbaar wonen in Noord-Holland

Mogelijke rollen voor de provincie om betaalbaar woonaanbod te stimuleren

**Auteur(s):**

Koen Mulder  
Anne-Floor Blonk  
Antoinette Kemper  
Damo Holt

**In opdracht van:**

Provincie Noord-Holland

**Plaats, datum:**

Rotterdam, 2 april 2021

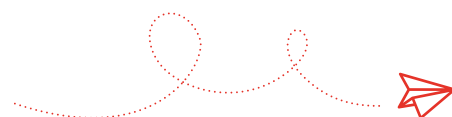
**Status:**

Definitief

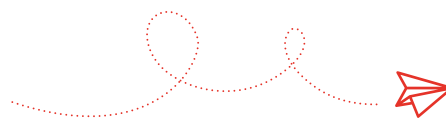
**Rebel Strategy & Development bv**

Wijnhaven 23  
3011 WH Rotterdam  
Nederland  
+31 10 275 59 95

[info@rebelgroup.com](mailto:info@rebelgroup.com)  
[www.rebelgroup.com](http://www.rebelgroup.com)



# Inhoudsopgave



<b>1. Inleiding en opdracht</b>	<b>4</b>
1.1 Achtergrond en vraagstelling	4
1.2 De woningmarkt in 3 deelmarkten	4
1.3 Betaalbaarheid: een actueel thema	6
1.4 Wat doet de provincie al?	7
1.5 Leeswijzer	9
<b>2. Probleemanalyse Noord-Holland</b>	<b>10</b>
2.1 Zijn er voldoende betaalbare koopwoningen in Noord-Holland?	10
2.2 Zijn er voldoende middenhuur woningen in Noord-Holland?	12
2.3 Is er voldoende sociale huur in Noord-Holland?	13
2.4 Is er voldoende betaalbare nieuwbouw gepland in Noord-Holland?	14
<b>3. Instrumenten vergroten van aanbod betaalbare woningen</b>	<b>16</b>
3.1 Inleiding	16
3.2 Instrumenten provincie als beleidsmaker en verbinder	17
3.3 Instrumenten provincie als kennismakelaar en aanjager	18
3.4 Actieve rol in ontwikkelingen	19
<b>4. Instrumenten betaalbaar houden koop- en huurwoningen</b>	<b>21</b>
4.1 Inleiding	21
4.2 Instrumenten provincie als beleidsmaker en verbinder	22
4.3 Instrumenten provincie als kennismakelaar en aanjager	22
4.4 Actieve rol in woningmarkt	23
<b>5. Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>24</b>
<b>BIJLAGE 1: TOELICHTING METHODIEK PRIJSBELALING BETAALBAARHEID WONINGEN</b>	<b>26</b>
<b>BIJLAGE 2: UITWERKING ACTIEF GRONDBELEID</b>	<b>28</b>
<b>BIJLAGE 3: UITWERKING OVERIGE INSTRUMENTEN</b>	<b>34</b>

# 1. Inleiding en opdracht

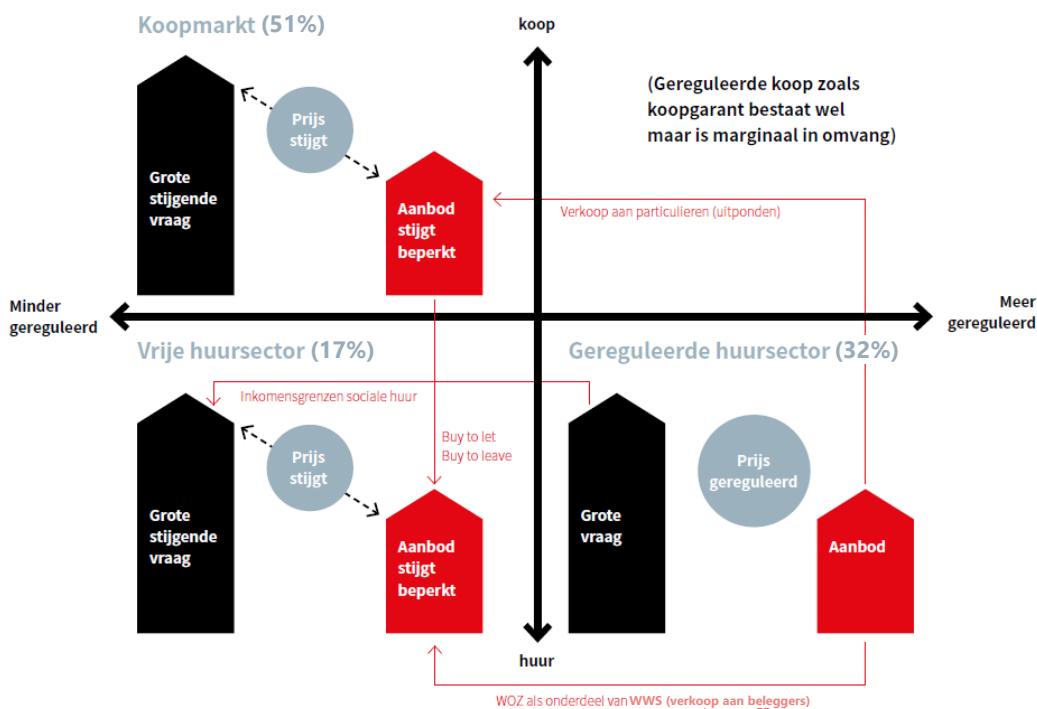
## 1.1 Achtergrond en vraagstelling

Zowel het aanbod als de betaalbaarheid van de Noord-Hollandse woningmarkt staat flink onder druk. De provincie heeft reeds diverse trajecten lopen om de bouw van meer woningen, en in het bijzonder meer betaalbare woningen, te stimuleren. Het gaan om o.a. de Woonagenda, het Uitvoeringsprogramma binnenstedelijk bouwen & versnellen woningbouw, de versnellingsaanpak met de MRA en de Woondeal MRA met het Rijk.

Via het Masterplan Wonen wil de provincie in beeld brengen of zij, naast deze trajecten, nog aanvullende maatregelen kan treffen om tot voldoende betaalbare woningbouw te komen. Om die reden is aan Rebel de vraag gesteld: **wat kunnen wij als provincie doen om betaalbaarheid te (helpen) realiseren?** Welke instrumenten kan de provincie daartoe inzetten om te zorgen voor (meer/voldoende) betaalbare woningen? En welke rollen kan de provincie daarbij nemen?

## 1.2 De woningmarkt in 3 deelmarkten

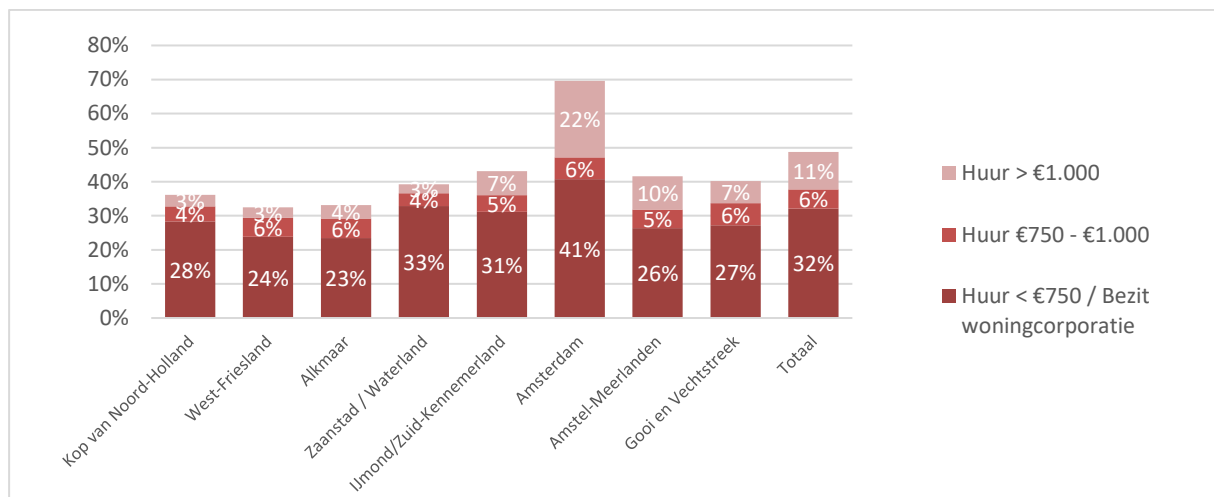
In feite bestaat de woningmarkt uit drie delen: de koopmarkt, de vrije sector huursector en de gereguleerde huursector. In onderstaande figuur zijn deze drie deelmarkten ingedeeld in een assenstelsel. Dit figuur laat zien dat de verschillende markten allemaal met elkaar zijn verbonden. Zo wordt sociaal bezit in de meeste gevallen toegevoegd door de woningcorporaties, maar kan middels uitponden doorstromen naar de koopmarkt, of wanneer het wordt verkocht aan een belegger naar de vrije huursector. Wanneer een woning in de koopmarkt wordt gekocht, maar vervolgens wordt verhuurd in de vrije sector is er sprake van 'buy to let'. Ten slotte verschuiven huishoudens bij inkomensstijging van de sociale huur naar de vrije sector bij het zoeken naar een nieuwe woning.



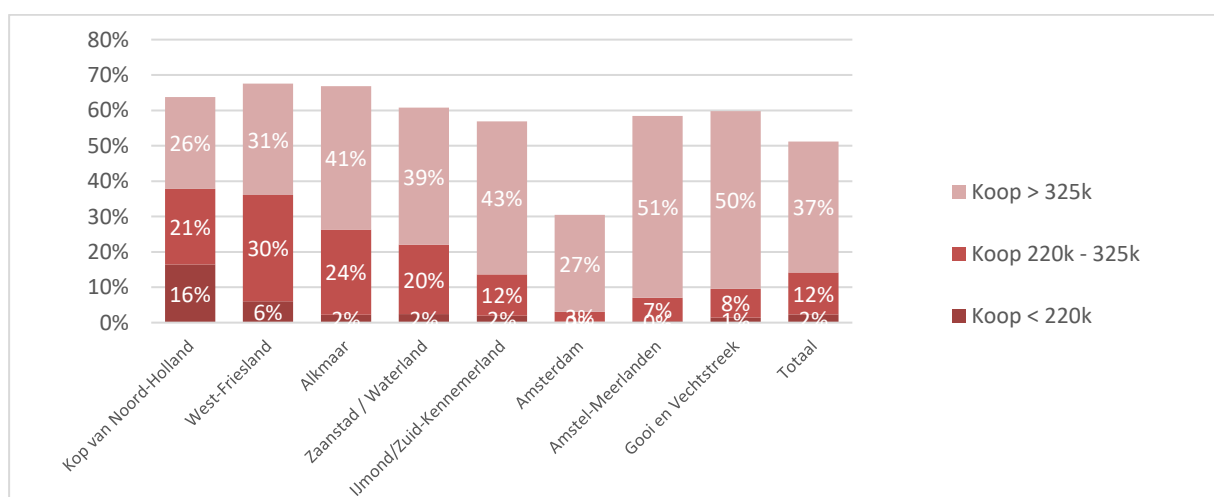
Figuur 1.1: Woningmarkt bestaat uit drie deelmarkten met een onderlinge samenhang

De verticale as betreft koop versus huur, de horizontale as gereguleerd versus vrije sector. In de koopsector en de vrije huursector (linkerkant) wordt de prijs bepaald door de markt van vraag en aanbod. Zodra vraag groter is dan aanbod stijgt de prijs. In de gereguleerde huursector (rechterkant) wordt de prijs niet bepaald door vraag en aanbod, maar gereguleerd via wet- en regelgeving. Belangrijke notie is dat deze drie deelmarkten niet los van elkaar functioneren. Maatregelen in de ene deelmarkt hebben vaak impact in de andere deelmarkt, zoals ook is aangegeven in figuur 1.1 middels de rode lijnen. Zo leidt het instellen van inkomensgrenzen voor een gereguleerde huurwoning tot een stijging van de vraag in de vrije huursector (en koopsector).

In dit hoofdstuk gaan we in op de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen in alle drie de deelmarkten. Figuren 1.2 en 1.3 geven een indicatie van de omvang van de verschillende deelmarkten per gemeente o.b.v. data van Springco (zie bijlage 1 voor een toelichting op de totstandkoming van de data en aanvullende gegevens over de oppervlaktes van de verschillende segmenten op regioniveau)<sup>1</sup>.



Figuur 1.2: huurwoningen in Noord-Holland naar prijsklasse per regio



Figuur 1.3: koopwoningen in Noord-Holland naar prijsklasse per regio

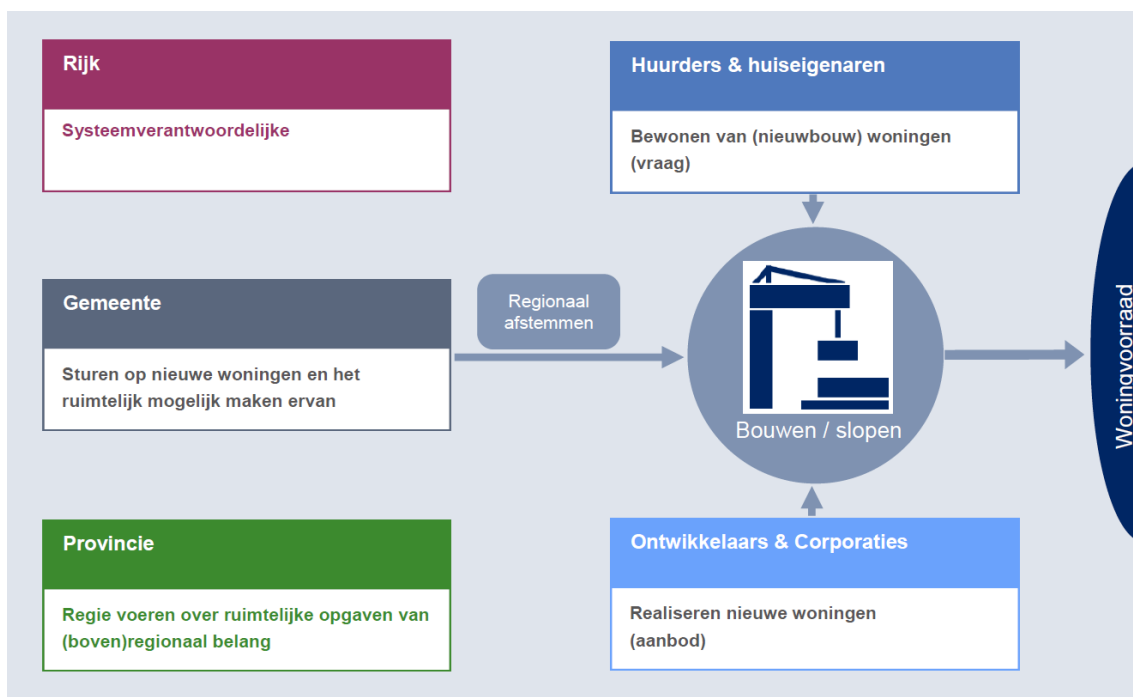
<sup>1</sup> De getoonde cijfers op basis van Springco kunnen afwijken van andere bronnen (bijv. WiMRA).

### 1.3 Betaalbaarheid: een actueel thema

Het betaalbaarder maken van wonen is een actueel thema, zowel bij gemeenten, het Rijk en andere provincies. De MRA heeft een instrumentenkoffer ontwikkeld met instrumentarium voor gemeenten om betaalbaarheid op de woningmarkt te borgen. Daarin worden 5 hoofdgroepen van maatregelen benoemd<sup>2</sup>:

1. Toevoegen door nieuwbouw en transformatie
2. Behouden betaalbare woningen in de woningvoorraad
3. Beter benutten van betaalbare woningen
4. Verruimen van betaalbaarheidsmogelijkheden
5. Verbeteren ruimtelijke spreiding betaalbare woningvoorraad

In dit rapport richten we ons op de provinciale rol. Die 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.<sup>3</sup> Figuur 1.4 van de Randstedelijke Rekenkamer geeft schematisch de rollen voor nieuwbouw weer. In dit rapport focussen we ons naast nieuwbouw ook op betaalbaarheid van de bestaande voorraad.



Figuur 1.4: rolverdeling bij nieuwbouw van woningen

<sup>2</sup> Zie: <https://www.instrumentbetaalbarevoorraad.nl/mra/instrumenten/>

<sup>3</sup> Onder andere Platform31 en de Randstedelijke Rekenkamer geven een overzicht van de spelers in de woningmarkt en hun rollen:

<https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/wp-content/uploads/2019/03/Overzicht-Rolverdeling-bij-wonen.pdf>

<https://www.platform31.nl/publicaties/spelers-op-de-woningmarkt>

We laten in onze analyse vraaggestuurde instrumenten buiten beschouwing. Dit zijn instrumenten die direct op de koper/huurder gericht zijn (o.a. starterslening, doorstroombening, hypotheekrenteaftrek, huursubsidie). Deze instrumenten leiden er in een krappe woningmarkt in de praktijk vooral toe dat woningen nog duurder worden. De koper / huurder kan door de hulp van subsidies voldoen aan de noodzakelijkerwijs te betalen vraagprijs door de hoge bouwkosten. Het Rijk heeft recent wel een onderzoek gestart naar de mogelijkheden van een vernieuwde vorm van premie-A-woningen, oftewel een subsidie voor koopstarters bij aankoop van een goedkope koopwoning. Indien het Rijk daadwerkelijk zo'n instrument mogelijk maakt is daar (afhankelijk van de uitwerking) wellicht ook een rol voor de provincie weggelegd.<sup>4</sup>

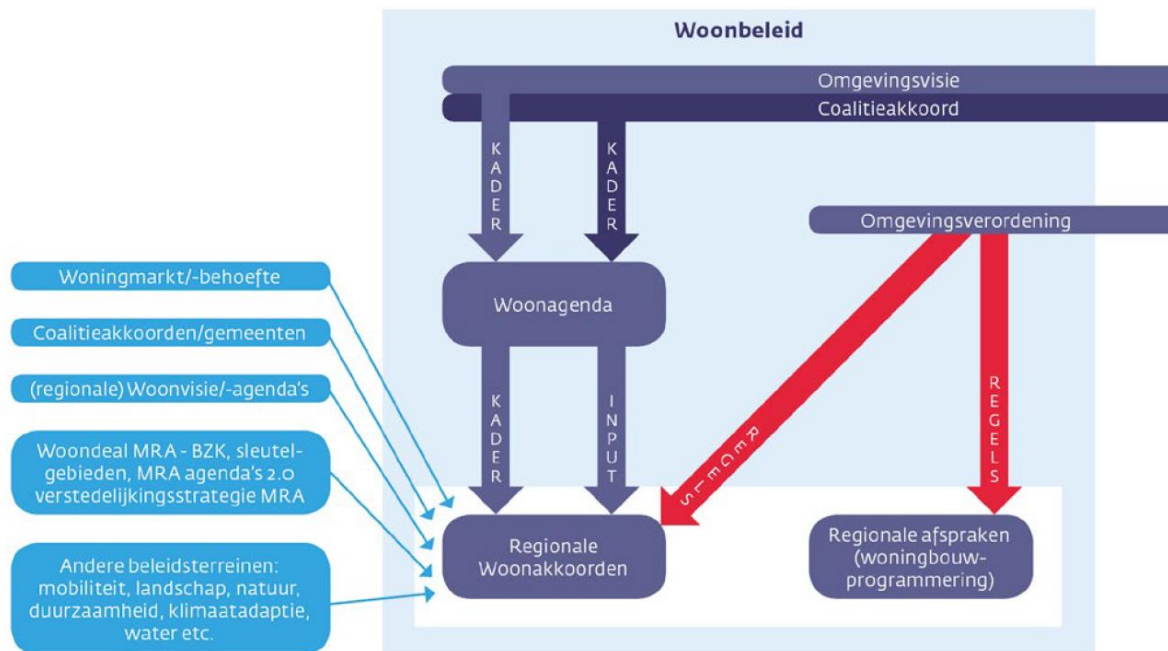
## 1.4 Wat doet de provincie al?

Voordat we mogelijke provinciale instrumenten benoemen is het van belang een beeld te schetsen van wat de provincie al doet. De provincie stuurt al actief op het realiseren van meer betaalbare woningen en de door ons benoemde instrumenten moeten aanvullend zijn op het huidige beleid. Hieronder worden de belangrijkste instrumenten waarmee de provincie stuurt op betaalbaarheid weergegeven.

De **Woonagenda 2020-2025** bevat de provinciale ambities voor een kwalitatief goed, divers en betaalbaar woningaanbod. De Woonagenda bevat geen harde criteria over wat 'betaalbaar' is, en hoeveel betaalbaar gewenst is, regionale woonakkoorden staan daarin centraal. Daarnaast is o.a. aandacht voor het versnellen van de woningbouwproductie, kennisdeling, meedenkkraft, hulp en subsidies voor gemeenten, en het leveren van informatie en monitoring. De provincie benoemt in de Woonagenda 4 rollen voor haarzelf:

1. **Beleidsmaker:** Het maken van beleid, om een goede woningbouwprogrammering tot stand te kunnen brengen, die rekening houdt met en recht doet aan de integraliteit van de ruimtelijke opgave.
2. **Verbinder:** Het bij elkaar brengen van partijen, overheden en marktpartijen, om te komen tot een zo goed mogelijke afstemming van vraag en aanbod. Vraaggestuurd bouwen staat daarbij voorop. Stimuleren en faciliteren van samenwerking binnen en tussen regio's, onder andere via de woonakkoorden.
3. **Kennismakelaar:** Delen van kennis en ervaring, stimuleren van innovatie, verbindingen leggen met gerelateerde thema's en andere ruimtevragers. Onderzoek en monitoren van de woningmarkt, woningbouwplannen en demografische ontwikkelingen.
4. **Aanjager:** Het aanjagen van woningbouwprojecten door stimuleren, (mede-)financiering en inzet van expertise.

<sup>4</sup> Het onderzoek wordt uitgezet naar aanleiding van de motie Terpstra/Nijboer. De oude premie A regeling uit de jaren '80 betrof een vrij forse subsidie voor de aankoop van woningen tot een bepaalde grens (toen: 140.000 gulden) die gekoppeld was aan het inkomen van de koper (toen: 30.800 gulden). De subsidie werd niet ineens uitgekeerd maar gedurende een aantal jaren met een inkomenstoets om de 2 jaar.



Figuur 1.6: Woonbeleid provincie Noord-Holland conform Woonagenda

De **Regionale Woonakkoorden** betreffen afspraken tussen provincie, regio en gemeenten over woningbouwplannen, zowel kwantitatief als kwalitatief. Hierin kunnen o.a. afspraken gemaakt worden over het percentage sociale huur, middenhuur of betaalbare koop dat gerealiseerd moet worden. De provincie toetst of de afspraken passen binnen de Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en de Woonagenda en ondertekent de woonakkoorden.

De **Omgevingsvisie NH2050** gaat vooral over waar en onder welke condities gebouwd mag worden, het bevat geen paragraaf betaalbaarheid. Wel is opgenomen dat provincie let op diversiteit qua woonmilieu, woningtype, -grootte en prijs om de metropool in sociaal opzicht inclusief te houden.

De **Omgevingsverordening (voorheen: Provinciale Ruimtelijke Verordening)** bevat regels voor ruimtelijke ontwikkelingen in de provincie. De Omgevingsverordening bevat momenteel geen bepalingen gericht op betaalbaarheid. Het is een mogelijkheid om betaalbaarheid in de nieuwe Omgevingsverordening een belangrijker thema te maken.

Andere belangrijke instrumenten van de provincie om betaalbaar wonen te stimuleren:

- **Uitvoeringsprogramma binnenstedelijk bouwen & versnellen woningbouw:** Versterken van de gemeentelijke plancapaciteit bij ontwikkellocaties voor woningbouw, o.a. middels een subsidieregeling.
- **Woondeal MRA met het Rijk:** Het Rijk en de MRA zetten zich in voor voldoende woningaanbod in alle segmenten, in het bijzonder voor lagere en middeninkomens. De regio zet zich o.m. in om voldoende (betaalbare) nieuwe woningen bij te bouwen, het Rijk zet zich onder meer in voor regelgeving en maatregelen om de betaalbaarheid in de bestaande voorraad te kunnen behouden.
- **Masterplan Wonen:** nog niet vastgesteld. De in dit rapport benoemde instrumenten kunnen mogelijk vastgelegd worden in het Masterplan.



## Provinciale onderzoeken Utrecht en Zuid-Holland

### Utrecht (Platform31, 2020)

*Provinciale instrumenten voor een betaalbaar middensegment (huur en koop): Wat zijn rollen van de provincie (met als randvoorwaarde budget 2 mln per jaar)?*

Het onderzoek wijst op dezelfde 4 rollen die Noord-Holland in haar woonagenda benoemt, nl provincie als (1) beleidsmaker / stuurman, (2) verbinder / regisseur, (3) kennismakelaar, (4) aanjager/katalysator/adviseur. Voor het budget van 2 mln worden diverse varianten van een 'knelpuntenpot' voorgesteld, een subsidie gericht op specifieke problemen in de woningmarkt. Daarnaast zou de provincie eigen gronden kunnen afboeken om zo meer betaalbare woningen (met lagere grondwaarde) te kunnen realiseren.

### Zuid-Holland (RIGO, 2017)

*Wat zijn de sturingsmogelijkheden van de provincie Zuid-Holland op de woningmarkt en in het bijzonder op een passend aanbod voor de doelgroep voor de sociale huursector?*

Het onderzoek betreft vooral een uiteenzetting van wettelijke kaders en mogelijkheden, nl (1) de regionale woonvisie, (2) harde RO instrumenten (voorbereidingsbesluit, inpassingsplan, proactieve of reactieve aanwijzing), (3) stimuleren woningbouw (medefinanciering en kennisdelingsprogramma's), (4), mediator, (5) toezichhoudende rol sociale huursector (tav gemeentelijke huisvestingsverordeningen en prestatieafspraken)

## 1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een **analyse van de voorraad betaalbare woningen** in Noord-Holland (betaalbare koop, middenhuur en sociale huur) en de geplande nieuwbouwproductie. Het doel is om inzicht te krijgen in de omvang van het probleem, en in welke mate betaalbaarheid verschilt binnen in de provincie.

Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van maatregelen / instrumenten gericht op het **vergroten van het aanbod betaalbare woningen**. Het vergroten van de woningvoorraad is een belangrijke oplossing voor het betaalbaarheidsprobleem omdat alleen zo vraag en aanbod meer in balans gebracht worden.

Hoofdstuk 4 bevat een overzicht van maatregelen / instrumenten gericht op het kunnen **behouden van betaalbare koop- en huurwoningen**, ook op langere termijn. Dit is van belang omdat alleen bijbouwen niet per se voldoende is om woningen betaalbaar te krijgen.

In hoofdstuk 3 en 4 worden instrumenten benoemd die aanvullend zijn op de instrumenten die de provincie al ingezet heeft. In bijlage 2 en 3 gaan we voor de belangrijkste instrumenten dieper in op de **effectiviteit en de implicaties voor de provincie (praktisch, financieel, risico's)**.

Hoofdstuk 5 bevat onze conclusies en aanbevelingen voor de provincie.

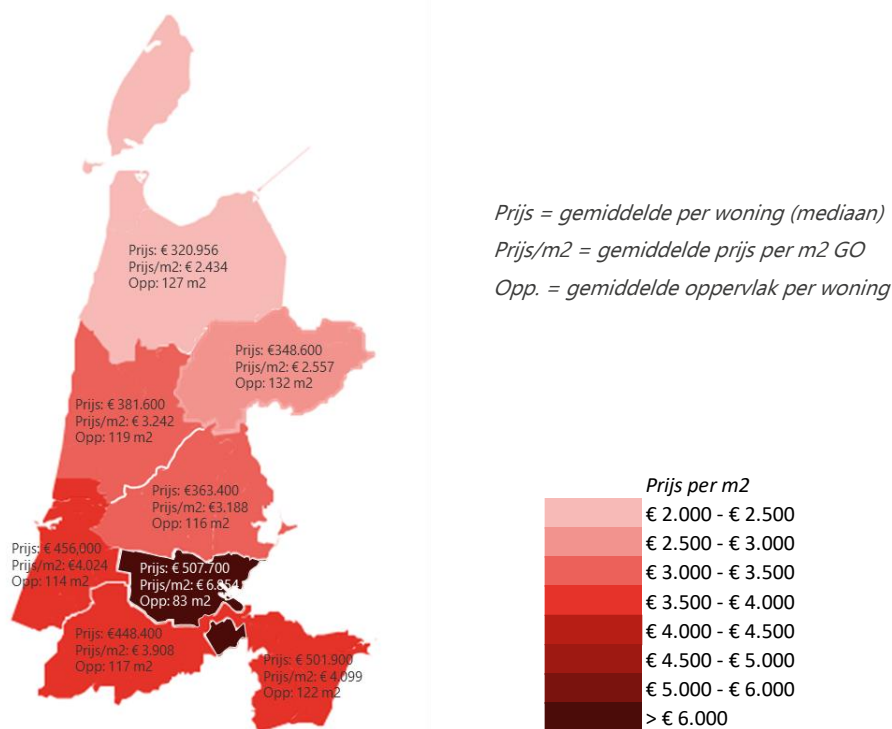
## 2. Probleemanalyse Noord-Holland

In de volgende paragrafen gaan we achtereenvolgens in op de huidige voorraad betaalbare koop (paragraaf 2.1), middenhuur (paragraaf 2.2) en sociale huur (paragraaf 2.3). We sluiten dit hoofdstuk af met een analyse van de planvoorraad (paragraaf 2.4).

### 2.1 Zijn er voldoende betaalbare koopwoningen in Noord-Holland?

Figuur 1.3 in het vorige hoofdstuk liet al zien dat het aandeel betaalbare koopwoningen (€ 220.000 tot € 325.000) met gemiddeld 12% aanzienlijk lager is dan het aandeel (37%) in het dure segment (> €325.000). Regionaal is er spreiding in het aandeel betaalbare koop te zien en daarmee ook in de gemiddelde prijzen per regio.

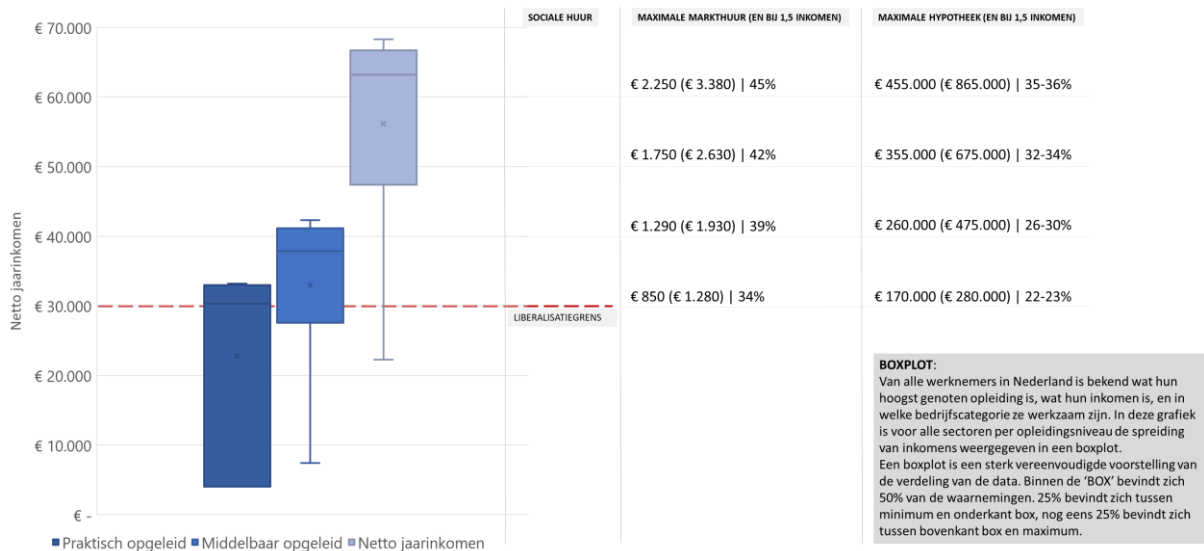
Onderstaande figuur laat zien wat de gemiddelde prijs per vierkante meter is, de gemiddelde absolute woningprijs en het gemiddelde oppervlak van de totale koopmarkt in Noord-Holland. In het noorden van de provincie liggen de prijzen aanzienlijk lager dan in het zuiden van de provincie. In het zuiden van de provincie valt de gemeente Amsterdam direct op. De vierkante meterprijs ligt hier het hoogste, hoewel de gemiddelde absolute woningprijs vergelijkbaar is met Gooi & Vechtstreek. Woningen in Amsterdam zijn met gemiddeld 83 m<sup>2</sup> veel kleiner dan in Gooi & Vechtstreek (122 m<sup>2</sup>).



Figuur 2.1: Gemiddelde prijzen koopsegment per regio (bron: SpringCo, zie toelichting bijlage 1)

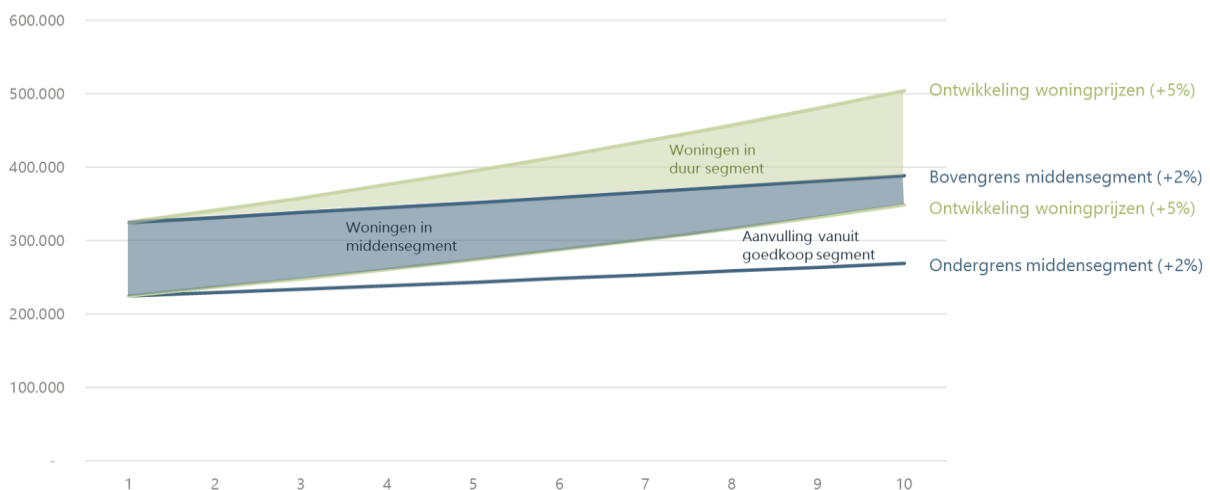
Om daadwerkelijk de vraag te beantwoorden of er voldoende betaalbare koopwoningen in Noord-Holland zijn moet het aanbod met de vraag worden vergeleken. Om de vraag in te schatten kijken we naar de inkomensverdeling (enkel bekend vanuit de MRA). Op onderstaande afbeelding is de verdeling in inkomens voor de metropoolregio Amsterdam weergegeven. Hieruit blijkt dat het zwaartepunt van de inkomens onder de € 40.000 ligt (netto inkomen). Met dit inkomen kan je als eenpersoonshuishouden een hypotheek van ongeveer € 260.000 krijgen, samen (op 1,5 salaris) is dit

ongeveer € 475.000. Daarbij zijn er altijd eigen middelen nodig voor kosten koper, dit is een extra complicatie voor starters die eerst duur moeten huren. Hieruit kan je concluderen dat er een aanzienlijke doelgroep is voor het middensegment, maar dat het aanbod daar niet bij aansluit. Een zorgvuldigere analyse zou zijn het vergelijken van de verhuisgeneigden (vraag) met het vrijkomend aanbod. Omdat de ervaring leert dat de prijzen in het vrijkomende aanbod een stuk hoger liggen dan de voorraad en de voorraad betaalbaar nog verder afneemt, zie ook figuur 2.3.



Figuur 2.2: Spreiding inkomens in MRA (bron: MRA Inclusief en Leefbaar)

Ten slotte kijken we met bovenstaande analyse naar de huidige situatie, wat verdienen mensen nu en wat kost een gemiddelde woning. De trend van de afgelopen jaren laat echter zien dat de ontwikkeling van de woningmarkt en van de loonstijgingen niet parallel lopen. Wanneer we deze trend doorzetten, met de aanname van 2% loonstijging per jaar en een woningwaardestijging van 5% per jaar dan zien we op onderstaande figuur dat ongeveer 75% van de woningvoorraad die nu behoort tot het middensegment over 10 jaar niet meer in dit segment zit. Maatregelen om meer betaalbare woningen toe te voegen maar ook te behouden zijn daarom van belang.<sup>5</sup>



Figuur 2.3. Visualisatie ontwikkeling middensegment

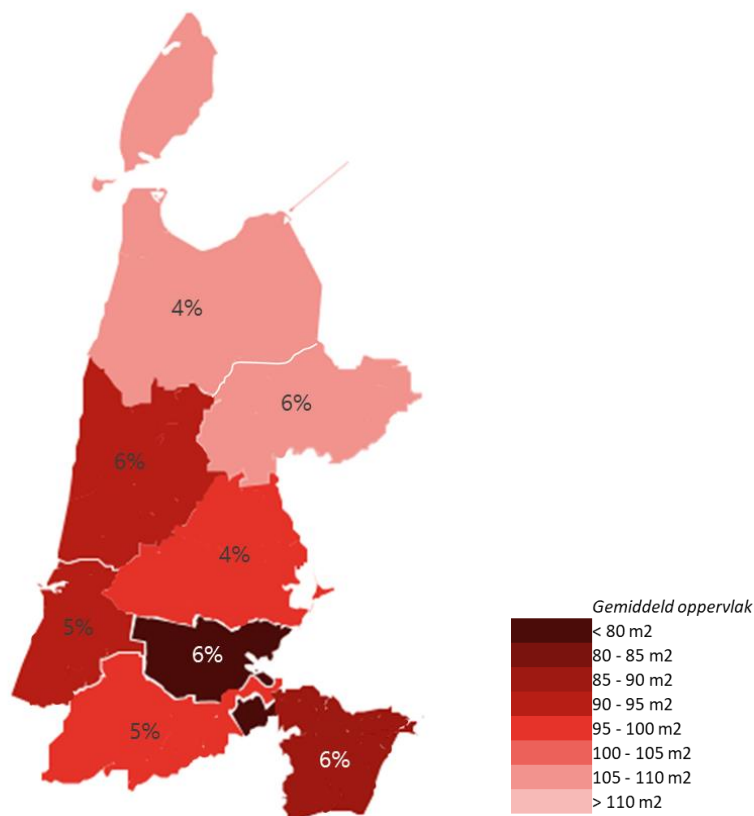
<sup>5</sup> Een jaarlijkse stijging van de woningprijzen van 5% past bij de trend van de afgelopen jaren, maar naar de toekomst is dit vanzelfsprekend onzeker. Als de stijging lager uitvalt lopen de woningen uiteraard minder hard uit het middensegment.



## 2.2 Zijn er voldoende middenhuur woningen in Noord-Holland?

In hoofdstuk 2 is reeds aan bod gekomen dat het aandeel huurwoningen in het middensegment niet veel verschilt tussen de verschillende regio's, met percentages uiteenlopend van 4% tot 6% van de totale woningvoorraad. Het type woning in dit middensegment loopt daarentegen wel ver uiteen. Onderstaande afbeelding laat het gemiddelde woonoppervlak zien. In het Noorden gaat het vaak om relatief grote woningen, met een gemiddeld oppervlak van boven de 100 m<sup>2</sup>. Verder naar het Zuiden wisselt de gemiddelde oppervlakte tussen de 80 en 100 m<sup>2</sup>, met Amsterdam als uitzondering waar het gemiddelde oppervlak van een woning in het middensegment onder de 80 m<sup>2</sup> uitkomt. Uit de WiMRA (Wonen in Metropoolregio Amsterdam) blijkt dat de vraag naar middenhuur en dure huur veel kleiner is dan naar sociale huur of betaalbare koop, maar vanwege het beperkte aanbod daarin komen veel mensen toch in de middenhuur terecht.

Concluderend: het aanbod middenhuur is overal in de provincie beperkt, en in het merendeel van de provincie bovendien te klein om geschikt te zijn voor grotere huishoudens (gezinnen).

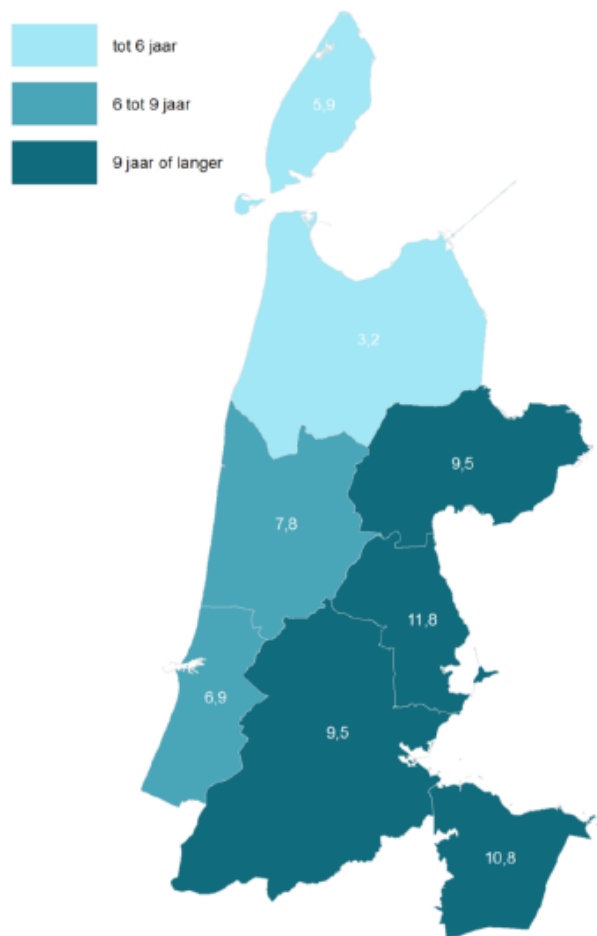


Figuur 2.4: Aandeel huurwoningen middensegment en gemiddeld oppervlak van huurwoningen per regio (bron: SpringCo, zie toelichting bijlage 1)

### 2.3 Is er voldoende sociale huur in Noord-Holland?

Een ander voorstel dat vaak wordt genoemd om het aandeel betaalbare woningen te vergroten, is het liberaliseren of uitponden van sociale huurwoningen naar het middensegment. Dit zijn ook vaak woningen die qua waarde en omvang passen in het middensegment. Deze oplossing heeft een grote keerzijde en dat is dat de voorraad sociale huurwoningen daarmee afneemt.

Onderstaande afbeelding laat zien hoe het ervoor staat in het sociale huursegment. De gemiddelde inschrijfduur per verhuurde woning laat zien of mensen snel aan een woning komen of niet. Deze inschrijfduur loopt in Noord-Holland uiteen per regio. Maar op de Kop van Noord-Holland na, gaat het om een inschrijfduur van bijna 7 tot 12 jaar. Hoewel de inschrijfduur niet hetzelfde is als de zoekduur (die is aanzienlijk korter, maar daarvan zijn geen consistente provinciebrede cijfers beschikbaar) laat het wel zien dat er, naast vraag naar het middensegment, ook nog steeds een grote vraag is naar sociale huurwoningen. Deze cijfers komen uit een onderzoek van RIGO, er zijn ook andere bronnen die de grote vraag (en beperkte aanbod) aan sociale huur laten zien, zoals bijvoorbeeld het WiMRA. Het verkleinen van de sociale voorraad ten gunste van het middensegment is daarmee geen zinvolle strategie, uitponden is alleen verstandig als er per saldo meer nieuwe sociale woningen worden bijgebouwd dan er uit de bestaande voorraad verkocht worden.



Figuur 2.5. Inschrijfduur 2019 per huurverhuring in het aanbodmodel per regio (bron: inventarisatie periodieke rapportages en datawarehouses, bewerking RIGO)

## 2.4 Is er voldoende betaalbare nieuwbouw gepland in Noord-Holland?

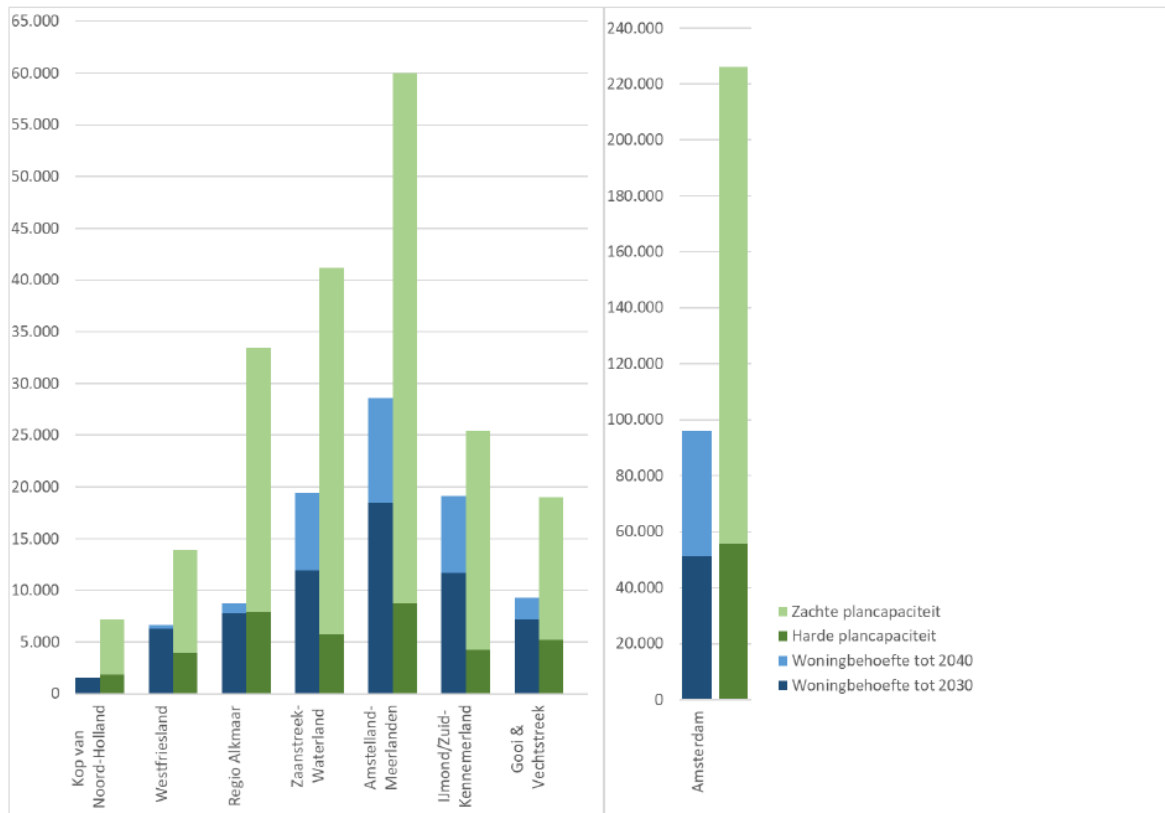
Een van de meest voor de hand liggende oplossingen om tot meer betaalbare woningen te komen is het toevoegen van nieuwe woningen door nieuwbouw. Dit werkt alleen als het aanbod in lijn ligt met de vraag op de woningmarkt. Met andere woorden, worden er voldoende woningen gebouwd?

De Monitor Woningbouw 2020 van de provincie geeft inzicht in de plancapaciteit. Over het algemeen kan worden gesteld dat er op de korte termijn niet in alle regio's voldoende planvoorraad is: de regio's Zaanstreek, Amstelland-Meerlanden en IJmond/Zuid-Kennemerland hebben op de korte termijn weinig harde plancapaciteit. Voor deze regio's moet er nog de nodige zachte plancapaciteit hard worden gemaakt om 3 tot 5 jaar vooruit te kunnen. Voor de overige regio's is er wel voldoende harde plancapaciteit.

Op de lange termijn is er in de provincie Noord-Holland wel voldoende plancapaciteit om de vraag t/m 2040 op te vangen, behalve in IJmond/Zuid-Kennemerland. Dit is grotendeels zachte en daarmee onzekere plancapaciteit, er moet nog veel werk verricht worden om deze plannen hard te maken.

Voldoende plancapaciteit?	Korte termijn (tot 2025)	Lange termijn (t/m 2040)
<b>Kop N-H</b>	+	+
<b>Westfriesland</b>	+	+
<b>Alkmaar</b>	+	+
<b>Zaanstreek</b>	-	+
<b>Amstelland-Meerlanden</b>	-	+
<b>IJmond/Z-K</b>	-	-
<b>G&amp;V</b>	+	+
<b>Amsterdam</b>	+	+

Onderstaande afbeeldingen uit de Monitor Woningbouw 2020 laten de verschillen zien tussen de woningbehoefte en de plancapaciteit.



Figuur 2.6 Plancapacity provincie Noord-Holland naar Regio (bron: Monitor Woningbouw 2020)

Wanneer er voldoende zachte plancapacity kan worden omgezet naar harde plancapacity is er dus voldoende nieuwbouw gepland voor de komende tijd. De vervolgvraag is dan of hiervan voldoende in het betaalbare segment is gepland. Hoofdstuk 3 bevat instrumenten waarmee de provincie hier op kan sturen. Wanneer we naar de plannen kijken van de verschillende regio's dan valt op dat de meeste regio's al veel inzetten op betaalbare woningen<sup>6</sup>. Wel blijkt dat de percentages gerealiseerde betaalbare woningen vaak lager uitvallen dan in de plannen vooraf. Het handhaven van de door de regio's gemaakte afspraken is daarom ook een mogelijke rol die de provincie kan spelen (anders dan de regio's zelf en de MRA heeft de provincie wel de bevoegdheid om handhavend op te treden).

<sup>6</sup> De Monitor Woningbouw is niet door alle regio's even zorgvuldig ingevuld. De Woonakkoorden geven over het algemeen meer duidelijkheid.

## 3. Instrumenten vergroten van aanbod betaalbare woningen

### 3.1 Inleiding

De overheid heeft diverse instrumenten tot haar beschikking om te sturen op de betaalbaarheid van nieuwbouwwoningen. Dit geldt voor zowel gemeenten als de provincie, waarbij we ons in deze rapportage richten op de provinciale rol. We maken daarbij de koppeling met de vier provinciale rollen uit de Woonagenda (zie paragraaf 1.4), aangevuld met actief grondbeleid:

1. **Beleidsmaker en Verbinder:** de provincie heeft een belangrijke rol in het beleid en regionale samenwerking ten aanzien van woningbouwprogrammering, onder andere via de woonakkoorden. Via deze rol kan de provincie kaders stellen aan het realiseren van betaalbare woningen en monitoren of regionale afspraken ook uitgevoerd worden.
2. **Kennismakelaar en Aanjager:** de provincie kan gemeenten ondersteunen door het stimuleren van projecten gericht op betaalbaar wonen, o.a. via kennisdeling, inzet van expertise en medefinanciering.
3. **Actieve rol in ontwikkelingen:** Dit kan gezien worden als een vergaande vorm van de aanjagersrol die de provincie nu niet inzet. Grondbezit en het zelf regie voeren op gebiedsontwikkelingen kan de woningbouwproductie versnellen en leiden tot meer controle over de betaalbaarheid van nieuwbouw.

In de onderstaande tabel staat een overzicht van het reeds toegepaste beleid van de provincie en instrumenten die daar eventueel aan toegevoegd kunnen worden. In de paragrafen 3.2, 3.3 en 3.4 worden deze instrumenten vervolgens nader toegelicht.

	<i>Provinciale rol</i>	<b>Beleidsmaker en verbinder</b>	<b>Kennismakelaar en aanjager</b>	<b>Actieve rol in ontwikkelingen</b>
<b>Bouw meer betaalbare woningen stimuleren</b>	<u>Reeds toegepast beleid</u>	- Woonagenda 2020-2025 - Regionale woonakkoorden	- Uitvoeringsprogramma binnenstedelijk bouwen & versnellen woningbouw (BB&VW)	
	<u>Mogelijke aanvullende instrumenten</u>	- Verankering betaalbaarheid in Omgevingsverordening - Handhaving Regionale Woonakkoorden - Soepelere regels bouwen kleine kernen	- Subsidie voorbeeldprojecten en aanpak knelpunten - Uitbreiden programma BB&VW - Subsidie spreiding sociale huur - Subsidies infrastructuur koppelen aan eisen betaalbaar wonen	- Provincie als grondbank - Provincie als gebiedsontwikkelaar - Provincie als woningontwikkelaar

Figuur 3.1: overzicht reeds toegepast provinciaal beleid en aanvullende instrumenten



### 3.2 Instrumenten provincie als beleidsmaker en verbinder

#### Huidig beleid: Woonagenda 2020-2025 en Regionale Woonakkoorden

De provincie kan richting gemeenten kaders stellen ten aanzien de betaalbaarheid van nieuwbouw. De belangrijkste provinciale ambities zijn vastgelegd in de Woonagenda 2020-2025. Betaalbaarheid is daarin een belangrijk thema, zonder exact vast te leggen wat 'betaalbaar' is en welk deel van de woningen betaalbaar moet zijn. Er is een centrale rol weggelegd voor de Regionale Woonakkoorden in de concretisering van de Woonagenda.

#### Mogelijke aanvullende provinciale instrumenten

Mogelijke aanvullingen op het huidige provinciale beleid zijn:

1. **Betere verankering van betaalbaarheid in de Omgevingsverordening.** Dit kan in ieder geval door vast te leggen dat betaalbaarheid een verplicht thema moeten zijn in de Regionale Woonakkoorden (model toegepast door o.a. Gelderland). Een stap verder zou zijn om streefpercentages vast te leggen als 'stok achter de deur'. De Regionale Woonakkoorden mogen afwijken van de streefpercentages als ze voldoende onderbouwen dat hun programma aansluit bij de woningbehoefte in de regio (Zuid-Holland overweegt dit model op te nemen in de nieuwe Omgevingsverordening).
2. **Betere handhaving van afspraken in de Regionale Woonakkoorden.** Doelstellingen en feitelijke productie van betaalbare woningen blijken in de praktijk soms uit elkaar te lopen. De provincie monitort de productie al in aantallen maar monitort niet op kwaliteit/betaalbaarheid. De provincie zou harder kunnen sturen op het naleven van regionale afspraken door in gesprek te gaan met gemeenten die onvoldoende doen en (als andere routes niet helpen) aanwijzingen te geven (proactief of reactief) op gemeentelijke bestemmingsplannen.
3. **Soepelere regels voor bouwen in kleine kernen:** In het landelijk gebied mag je niet zo maar woningen toevoegen. In Noord-Holland Noord mag dat wel, mits kleinschalig tot 11 woningen en zonder de kernkwaliteiten van het eventueel aanwezige Bijzonder Provinciaal Landschap aan te tasten. In het landelijk gebied van Noord-Holland Zuid (MRA) mag kleinschalige woningbouw niet (artikel 6.9 Omgevingsverordening NH 2020). Veel kleine kernen lopen hier tegenaan als ze door transformatie van gebouwen of splitsen van woningen op beperkte schaal woningen willen toevoegen. Een beperkte aanpassing waarbij gesteld wordt dat het toevoegen van woningen wel mag als de totale omvang van de bebouwing niet toeneemt, of zelfs afneemt, zou in deze gevallen soms al helpen. Dit evt. met de voorwaarde dat er ook (deels) betaalbaar wordt gebouwd en de ruimtelijke kwaliteit verbetert.

*Bijlage 3 bevat een gecombineerde uitwerking van het eerste en tweede instrument (vastleggen en handhaven van streefpercentages) met aandacht voor de werking, effectiviteit, neveneffecten, implicaties voor de provincie en praktijkvoorbeelden.*

### 3.3 Instrumenten provincie als kennismakelaar en aanjager

#### Huidig beleid: kennisdeling en uitvoeringsprogramma BB&VW

De provincie heeft samen met de MRA reeds een actieve rol in het verzamelen en delen van kennis over de woningmarkt. Daarnaast heeft de provincie het uitvoeringsprogramma binnenstedelijk bouwen & versnellen woningbouw (BB&VW) geïntroduceerd dat er op is gericht op gemeenten te ondersteunen in het realiseren van woningbouwplannen, o.a. door een subsidie voor het inhuren van externe expertise (planeconomen, juristen, verkeerskundigen, etc). Er blijkt namelijk een groot tekort aan ambtelijke capaciteit te zijn bij gemeenten wat leidt tot vertraging in het omvormen van 'zachte' naar 'harde' plancapaciteit.

#### Mogelijke aanvullende provinciale instrumenten

Mogelijke aanvullingen op het huidige provinciale beleid zijn:

1. **Subsidie voorbeeldprojecten en aanpak knelpunten:** De provincie kan gericht subsidie (of leningen) verlenen aan projecten die een bijdrage leveren aan het realiseren van betaalbare woningen en daarnaast als voorbeeld kunnen dienen voor andere projecten in de provincie, of gericht zijn op een specifiek knelpunt. Te denken valt aan projecten gericht op de doorstroming van ouderen naar passende woningen, transformatie van leegstaand, onderbenut of verouderd vastgoed naar wonen, voorfinanciering CPO initiatieven, pilots voor innovatieve bouwconcepten of garantstelling voor herlocatie flexunits.
2. **Uitbreiden programma BB&VW:** het huidige programma Binnenstedelijk Bouwen en Versnellen Woningbouw geeft op een goede wijze invulling aan de behoefte aan ondersteuning. Desondanks blijft in de praktijk de ambtelijke capaciteit bij diverse gemeenten een zwak punt in het planproces. Mogelijke extra maatregelen binnen het huidige programma zouden kunnen zijn:
  - a. Subsidie koppelen aan betaalbaarheid (plannen met meer betaalbaarheid krijgen meer subsidie of voorrang bij toekenning). Op basis van de evaluatie is reeds voorgesteld dat projecten met minimaal 50% betaalbare woningen (sociaal + midden) 75% van de extra inhuurkosten gefinancierd kunnen worden.
  - b. Provinciaal expertisecentrum als sparringspartner voor gemeenten (met expertise gericht op bepaalde thema's). Dit is aanvulling op het Expertteam Woningbouw van het Rijk die momenteel al bij meerdere casussen in Noord-Holland betrokken is.
  - c. Provinciaal projectmanagementbureau waar (met name kleinere) gemeenten terecht kunnen voor expertise.
  - d. Ruimere subsidie voor projecten gekoppeld aan kostenverhaalsafspraken met marktpartijen bij faciliterend grondbeleid (kostenverhaal gaat naar provincie ipv gemeente), danwel gedeeltelijke terugbetaling bij gemeentelijke grexen indien sprake is van een succesvol project. De subsidie kan dan bijv. voor meer kostenposten van toepassing verklaard worden (ook inzet van eigen gemeentelijke ambtenaren) en voor meer dan 50% van de kosten. Net als bij subsidies koppelen aan betaalbaarheid is hier reeds voorgesteld dat projecten met minimaal 50% betaalbare woningen (sociaal + midden) 75% van de extra inhuurkosten gefinancierd kunnen worden.
3. **Subsidie spreiding sociale huur:** Sociale huurwoningen hebben een lagere grondwaarde dan vrije sector woningen. Dit zorgt ervoor dat het percentage sociale huur vaak onder druk staat

als de grondexploitatie (gemeentelijk of privaat) financieel niet sluit. Om dit probleem op te lossen is in de regio Rotterdam een subsidie beschikbaar van 7.500 euro per nieuw toe te voegen sociale huurwoning (verbonden aan een aantal voorwaarden, en betaald door de provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam). Het doel is daar vooral het breder spreiden van sociale huur in de randgemeenten rondom Rotterdam. Noord-Holland heeft een dergelijke regeling in het verleden ook gehad als aanvulling op een destijds bestaande Rijksregeling.

4. **Bekostiging van infrastructuur koppelen aan eisen betaalbaar wonen:** Provinciale bekostiging van infrastructuur is bedoeld voor investeringen die een relatie hebben met woningbouwprojecten, maar de bijdrage is meestal niet gekoppeld aan betaalbaarheidseisen. De provincie kan minimumeisen stellen aan de te realiseren woningplannen, of voorrang geven aan infrastructurele projecten die veel bijdragen aan het toevoegen van betaalbare woningen.

*Bijlage 3 bevat een uitwerking van het instrument 'subsidie voorbeeldprojecten en aanpak knelpunten' met aandacht voor de werking, effectiviteit, neveneffecten, implicaties voor de provincie en praktijkvoorbeelden.*

*Voor het uitbreiden van het uitvoeringsprogramma BB&VW verwijzen we naar de reeds uitgevoerde evaluatie en de daaruit voortgekomen aanpassingen in de regeling.*

*Voor de subsidieregeling kan de regeling in Zuid-Holland als voorbeeld dienen (zie voor meer info: <https://www.instrumentbetaalbarevoorraad.nl/mra/verbeteren-ruimtelijke-spreiding-betalbare-woningvoorraad-in-de-mra/>).*

### 3.4 Actieve rol in ontwikkelingen

#### Huidig beleid: geen actief grondbeleid

De provincie voert momenteel geen actief grondbeleid, behalve ten aanzien van infrastructuur en groen. De provincie heeft ook slechts heel beperkt grondposities beschikbaar die geschikt zijn voor woningbouw. In het verleden had de provincie hier een veel actievere rol, wat heeft geleid tot projecten zoals de Bloemendalerpolder en Wieringerrandmeer. De vermenging van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rollen in de Bloemendalerpolder is een belangrijke reden geweest dat de provincie nu terughoudend opereert.

#### Mogelijke aanvullende provinciale instrumenten

Actief grondbeleid kan helpen om projecten te versnellen en daarmee de bouwproductie op gang te houden. Het gaat dan vooral om de lange termijn (bouwproductie over meer dan 3 jaar) omdat het aankopen van grondposities en geschikt maken voor ontwikkeling een proces van de lange adem is. Ten aanzien van streefpercentages betaalbaar is actief grondbeleid niet noodzakelijk, omdat ook aan gemeenten en marktpartijen kan worden opgelegd dat betaalbare woningen worden gerealiseerd (zie vorige paragraaf) maar het geeft extra zekerheid en sturingsmogelijkheden. Mogelijke rollen voor de provincie zijn:

1. **Provincie als groundbank:** de provincie kan grondposities innemen op plekken waar ontwikkelingen anders niet van de grond komen. Te denken valt aan binnenstedelijke transformaties waar de markt niet instapt (onrendabel of te risicovol) en ook de gemeenten niet instappen (geen eigen ontwikkelbedrijf, geen ervaring met actief grondbeleid, geen middelen). De provincie maakt de locatie samen met de gemeente 'ontwikkelklaar', dat willen zeggen zorgt

voor controle over de belangrijkste plots en maakt het bestemmingsplan in orde. Daarna wordt de locatie verkocht aan een ontwikkelaar die de locatie verder uitontwikkelt binnen de kaders van het bestemmingsplan en privaatrechtelijke afspraken verbonden aan de verkoop. Dit lijkt op de rol die de provincie heeft ingenomen in de Bloemendalerpolder en Wieringerrandmeer.

2. **Provincie als gebiedsontwikkelaar:** de provincie blijft langer betrokken als gebiedsontwikkelaar en verkoopt bouwrijpe kavels aan woningontwikkelaars (deels tbv corporaties). Die realiseren de woningen binnen een kavelpaspoort. De provincie kan daarmee directer sturen op het type woningen en de betaalbaarheid daarvan.
3. **Provincie als woningontwikkelaar:** de provincie zorgt zelf voor de bouw van de woningen (dwz is opdrachtgever van een aannemer en verkoopt de woningen aan corporaties, beleggers voor het middenhuur met kettingbeding of particulieren met MGE-constructies). Dit is een zeer ongebruikelijke rol voor de provincie of gemeente (hoewel niet onmogelijk: Volendam heeft deze rol de afgelopen jaren op zich genomen).

*Bijlage 2 bevat een uitwerking van het instrument actief grondbeleid met aandacht voor de provincie als groundbank of gebiedsontwikkelaar, en ook enkele praktijkvoorbeelden waaronder Bloemendalerpolder en Wieringerrandmeer. Uit de voorbeelden blijkt dat de provincie Noord-Holland geen erg gelukkige historie heeft met actief grondbeleid.*

## 4. Instrumenten betaalbaar houden koop- en huurwoningen

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 gingen we in op het vergroten van het aanbod betaalbare huur- en koopwoningen. In dit hoofdstuk gaan we in op maatregelen gericht op het betaalbaar houden van koop- en huurwoningen. De focus ligt daarin op betaalbare koop (tot NHG grens) en middenhuur (van liberalisatiegrens 752 euro/maand tot 1000 euro/maand), hoewel een deel van de maatregelen in principe ook toe te passen is op alle woningen (dus ook duurdere).

De onderkant van de woningmarkt (sociale huur) is al sterk gereguleerd. Bovendien hebben woningcorporaties hier een sterke positie en rol om de woningen betaalbaar te houden. Daarmee is de betaalbaarheid in dit deel van de woningmarkt voldoende geborgd (de beschikbaarheid van voldoende sociale huur uiteraard nog niet, zie hoofdstuk 3 voor instrumenten om het aanbod te vergroten).

In dit hoofdstuk lichten we de mogelijke instrumenten voor de provincie toe aan de hand van dezelfde rollen als in het vorige hoofdstuk. In de onderstaande tabel staat een overzicht van het reeds toegepaste beleid van de provincie en instrumenten die daar eventueel aan toegevoegd kunnen worden. In de paragrafen 4.2, 4.3 en 4.4 worden deze instrumenten vervolgens nader toegelicht.

	<i>Provinciale rol</i>	<b>Beleidsmaker en verbinder</b>	<b>Kennismakelaar en aanjager</b>	<b>Actieve rol in ontwikkeling &amp; woningmarkt</b>
<b>Woningen betaalbaar houden</b>	<i>Reeds toegepast beleid</i>		- Woondeal MRA - Rijk	
	<i>Mogelijke aanvullende instrumenten</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lobby naar het rijk om vrije huursector meer te reguleren</li> <li>- Provincie in gesprek met grotere beleggers</li> <li>- Ondersteuning in planvorming voor koop- en huurcoöperaties</li> <li>- Ondersteuning planvorming erfpachtconstructies</li> <li>- Betaalbaarheid koppelen aan duurzaamheidssubsidie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publieke woningverhuurder (publiek eigendom woningen)</li> <li>- Erfpachtconstructies opzetten (publiek eigendom grond)</li> <li>- Fonds betaalbare koop opzetten (publiek terugkooprecht)</li> </ul>

Figuur 4.1: overzicht reeds toegepast provinciaal beleid en aanvullende instrumenten

## 4.2 Instrumenten provincie als beleidsmaker en verbinder

Het beleid ten aanzien van het betaalbaar houden van de bestaande voorraad woningen is primair een verantwoordelijkheid van het Rijk, als systeemverantwoordelijke van de woningmarkt. Om die reden voert de provincie hier geen beleid op.

## 4.3 Instrumenten provincie als kennismakelaar en aanjager

### Huidig beleid: geen provinciale rol in het betaalbaar houden

De provincie heeft momenteel geen rol in het op langere termijn betaalbaar houden van woningen, los van de in het vorige hoofdstuk genoemde instrumenten om meer betaalbare woningen te realiseren. Wel heeft de MRA in het kader van betaalbaar houden van woningen een woondeal gesloten met het Rijk. De MRA heeft deze deal in nauwe afstemming met de provincie gesloten.

### Mogelijke aanvullende provinciale instrumenten

- 1. Lobby naar het rijk om vrije sector meer te reguleren:** door de huursector meer te reguleren kan er worden gestuurd op de aanvangshuren en huurverhoging, waardoor de woningen niet de markt volgen, maar in het betaalbare segment blijven. De provincie kan hier bij het Rijk op aandringen. Ook het afschaffen van de verhuurdersheffing is een mogelijk onderwerp van gesprek. De provincie kan dit eventueel samen met de IPO, VNG en andere partners (bijv. Aedes) oppakken.
- 2. In gesprek gaan met grotere beleggers:** De provincie kan in gesprek gaan met de grote beleggers om te kijken of het mogelijk is om afspraken te maken om woningen langer in het middensegment te behouden. Amsterdam heeft dit reeds succesvol toegepast. De provincie heeft echter wel een lastigere positie in de zin dat zij de beleggers weinig te bieden heeft in ruil voor dit soort afspraken (tenzij de provincie tegelijkertijd ook inzet op actief grondbeleid). De provincie kan dit thema ook bespreken met gemeentes/regio's in het kader van de woonakkoorden. Bijvoorbeeld door erop te sturen dat de regio's afspraken met beleggers maken in lijn met die van Amsterdam.
- 3. Ondersteuning in planvorming voor koop- en huurcoöperaties:** een koop- of huurcoöperatie is een collectief van bewoners die samen een complex in eigendom hebben. Koopwoningen kunnen via een koopconstructie met terugkoopplicht onder de marktwaarde worden aangeboden. Huurwoningen kunnen tegen een redelijke huur verhuurd worden. Het opzetten van een dergelijke coöperatie is voor particulieren een complex traject waarbij veel initiatief nodig is vanuit bewoners en (voor hen) een grote investering. De provincie kan vrij eenvoudig dergelijke coöperaties ondersteunen, de investering is vanuit provinciaal perspectief niet zo groot en bovendien kan op meerdere plekken dezelfde constructie toegepast worden. Het betreft wel een niche-product voor een specifieke doelgroep, geen oplossing voor betaalbaarheid in zijn algemeenheid.
- 4. Ondersteuning planvorming erfpachtconstructies:** Het opzetten van erfpachtconstructies zorgt ervoor dat huishoudens eerder toegang krijgen tot de koopmarkt. Daarnaast bieden erfpachtvereenkomsten mogelijkheden om aanvullende verplichtingen te geven waardoor woningen langer in het betaalbare segment kunnen blijven. Het opzetten van dergelijke constructies ligt veelal bij gemeentes maar is een complex proces. De provincie kan gemeentes ondersteunen in het opzetten van deze constructies.

- 5. Betaalbaarheid koppelen aan duurzaamheidssubsidie:** Een kerntaak van de provincie is het sturen op het verduurzamen van de woningvoorraad. Hier zitten vaak subsidies aan verbonden om verduurzamen te stimuleren. Wanneer je een subsidie uit geeft bestaat de mogelijkheid om daar bepaalde eisen aan te koppelen. Sturen op het langjarig betaalbaar houden van woningen is een van de mogelijke eisen (bijv. met private verhuurders kan afgesproken worden dat zij subsidie krijgen voor verduurzaming onder voorwaarden ten aanzien van huur of huurstijging gedurende 10 jaar). 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.

*Bijlage 3 bevat een uitwerking van het derde en vierde instrument met aandacht voor de werking, effectiviteit, neveneffecten, implicaties voor de provincie en praktijkvoorbeelden.*

## 4.4 Actieve rol in woningmarkt

Huidig beleid: geen provinciale rol in het betaalbaar houden

De provincie heeft momenteel geen rol in het op langere termijn betaalbaar houden van woningen vanuit een actieve rol in de woningmarkt.

Mogelijke aanvullende provinciale instrumenten

- 1. Publieke woningverhuurder (publiek eigendom woningen):** Nu zijn het met name de grote beleggers die het middensegment voor huur verzorgen. Hierdoor is er weinig grip op de betaalbaarheid (aanvangshuren en huurverhogingen) doordat we te maken hebben met een vrije markt. Als publieke woningverhuurder heb je wel invloed op de betaalbaarheid (en het houden) van de huurwoningen. 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.
- 2. Erfpachtconstructies opzetten (publiek eigendom grond):** Zie toelichting instrument bij 4.3. Voor dergelijke constructies is een aanzienlijke investering (tientallen miljoenen) nodig om het verschil te kunnen maken. Hier kan de provincie een rol in spelen.
- 3. 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.

*Bijlage 3 bevat een uitwerking van deze drie instrumenten met aandacht voor de werking, effectiviteit, neveneffecten, implicaties voor de provincie en praktijkvoorbeelden.*

## 5. Conclusie en aanbevelingen

De provincie heeft reeds een actieve rol om te sturen op meer betaalbare woningen. Dat gaat via 4 rollen, nl beleidsmaker, verbinder, kennismakelaar en aanjager. Tegelijkertijd staat de betaalbaarheid in vrijwel de gehele provincie sterk onder druk en is het niet aannemelijk dat dit op korte termijn zal verbeteren. Onderstaand overzicht geeft een samenvatting van reeds toegepast beleid en mogelijk aanvullende instrumenten daarop.

	<i>Provinciale rol</i>	<i>Beleidsmaker en verbinder</i>	<i>Kennismakelaar en aanjager</i>	<i>Actieve rol in ontwikkeling &amp; woningmarkt</i>
<b>Bouw meer betaalbare woningen stimuleren</b>	<u>Reeds toegepast beleid</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Woonagenda 2020-2025</li> <li>- Regionale woonakkoorden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitvoeringsprogramma binnenstedelijk bouwen &amp; versnellen woningbouw (BB&amp;VW)</li> </ul>	
	<u>Mogelijke aanvullende instrumenten</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verankering betaalbaarheid in Omgevingsverordening</li> <li>- Handhaving Regionale Woonakkoorden</li> <li>- Soepelere regels bouwen kleine kernen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidie voorbeeld-projecten en aanpak knelpunten</li> <li>- Uitbreiden programma BB&amp;VW</li> <li>- Subsidie spreiding sociale huur</li> <li>- Subsidies infrastructuur koppelen aan eisen betaalbaar wonen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Provincie als groundbank</li> <li>- Provincie als gebiedsontwikkelaar</li> <li>- Provincie als woningontwikkelaar</li> </ul>
<b>Woningen betaalbaar houden</b>	<u>Reeds toegepast beleid</u>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Woondeal MRA - Rijk</li> </ul>	
	<u>Mogelijke aanvullende instrumenten</u>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lobby naar het rijk om vrije huursector meer te reguleren</li> <li>- Provincie in gesprek met grotere beleggers</li> <li>- Ondersteuning in planvorming voor koop- en huurcoöperaties</li> <li>- Ondersteuning planvorming erfpachtconstructies</li> <li>- Betaalbaarheid koppelen aan duurzaamheidssubsidie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publieke woningverhuurder (publiek eigendom woningen)</li> <li>- Erfpachtconstructies opzetten (publiek eigendom grond)</li> <li>- Fonds betaalbare koop opzetten (publiek terugkooprecht)</li> </ul>

Figuur 5.1: Samenvatting toegepast beleid en aanvullende instrumenten



In de bijlage 2 en 3 is een uitwerking gemaakt van de belangrijkste instrumenten waarin ook praktijkvoorbeelden een plek krijgen. Dit helpt om de consequenties van een instrument beter te doorgronden. We zien voor de provincie op hoofdlijnen drie routes zijn om te sturen op meer betaalbaar wonen.

#### Optie 1: verder optimaliseren van bestaand beleid ten aanzien van nieuwbouw

Duidelijk is dat de provincie nu vooral instrumenten toepast gericht op nieuwbouw, en dat daar ook de meest voor de hand liggende rol van de provincie ligt. De aanvullende instrumenten binnen de reguliere provinciale rollen (beleidsmaker, verbinder, kennismakelaar en aanjager) zijn relatief eenvoudig te implementeren met beperkte nadelen/neveneffecten en (relatief) beperkte financiële implicaties. Tegenover deze beperkte inspanning staat waarschijnlijk ook een relatief beperkte impact. Daarin speelt ook mee dat de provincie al vrij veel doet middels de Woonagenda, Regionale Woonakkoorden en het uitvoeringsprogramma BB&VW.

#### Optie 2: actief grondbeleid

De varianten van actief grondbeleid hebben veel grotere implicaties, zowel financieel (het gaat gauw om bedragen > 100 mln) als ook praktisch (o.a. de kennis en kunde die de provincie moet organiseren om haar rol goed in te vullen). De risico's van actief grondbeleid zijn ook navenant groter. Mits goed toegepast kan actief grondbeleid effectief zijn, met name in complexe binnenstedelijke transformaties voor gemeenten die geen eigen ontwikkelbedrijf hebben. De provincie helpt dan om zachte plancapaciteit hard te maken. Het is wel aannemelijk dat het juist gaat om projecten die een onrendabele top kennen of bovengemiddeld risicovol zijn (anders zou de markt het naar verwachting zelf wel oppakken) of om grond gaat in handen van projectontwikkelaars die niet willen verkopen. Actief grondbeleid kan daarnaast leiden tot 'dubbele pettenproblematiek' en daaraan verbonden imagoschade. Dit speelt met name als de provincie zelf locaties in het buitengebied gaat ontwikkelen waar zij grondeigenaar is, terwijl ze dit op locaties van andere partijen verbiedt.

#### Optie 3: sturen op het betaalbaar houden van woningen

Ten aanzien van het betaalbaar houden van woningen heeft de provincie nu nagenoeg geen rol. De aanvullende instrumenten binnen de provinciale aanjagersrol (met name lobby en het ondersteunen van initiatieven) zijn relatief eenvoudig te implementeren. Ze kunnen helpen om woningen langer betaalbaar te houden, maar de impact van de provincie op dit vlak zal naar verwachting beperkt zijn (de rol van de provincie is in de meeste gevallen indirect / ondersteunend).

De varianten waarin de provincie een actieve rol inneemt in de bestaande woningmarkt zijn weliswaar in theorie effectief, maar staan ver af van de reguliere provinciale rol en vergen een nogal fors investeringskapitaal om effectief te zijn (ordegrootte > 100 mln).<sup>7</sup> Dat investeringskapitaal is bovendien zeer langdurig belegd (bij voorkeur tientallen jaren, anders is het instrument niet effectief) met significante risico's die daaraan verbonden zijn. Dit lijkt daarmee geen voor de hand liggende rol voor de provincie.

<sup>7</sup> Een rekenvoorbeeld: met een fonds van 180 miljoen kun je de grond onder ca. 2000 woningen kopen (uitgaande van woningen van gemiddeld 300.000 euro waarvan 30% grondwaarde en 70% vastgoedwaarde). Daarmee controleer je ca. 0,15% van de Noord-Hollandse woningvoorraad wat te weinig is om echt impact te hebben. Uiteraard hoeft het kapitaal niet alleen van de provincie te komen wat de slagkracht van het fonds vergroot, maar het is duidelijk dat er serieuze hoeveelheden kapitaal nodig zijn om effectief te kunnen opereren.

## BIJLAGE 1: TOELICHTING METHODIEK PRIJSBELALING BETAALBAARHEID WONINGEN

### Koopwoningen

Springco beschikt over een actueel inzicht in de kenmerken en vraagprijzen van de woningen die in Nederland te koop worden aangeboden (bron: Jumba.nl). Deze data worden verwerkt in een Automated Valuation Model (AVM) op basis waarvan alle woningen in de woningvoorraad van een actuele waarde (voorspelde vraagprijs) worden voorzien. Deze voorspelling wordt wekelijks geactualiseerd door het model te trainen op de nieuw op de markt aangeboden koopwoningen. In het model zijn meer dan dertig variabelen opgenomen zoals de exacte locatie, woningtype, bouwjaar, oppervlak, type woonmilieu, aantal bomen in de omgeving, energielabel en eigendom. De voorspelde vraagprijs ligt in de meeste gevallen minder dan 7% van de daadwerkelijke vraagprijs af.

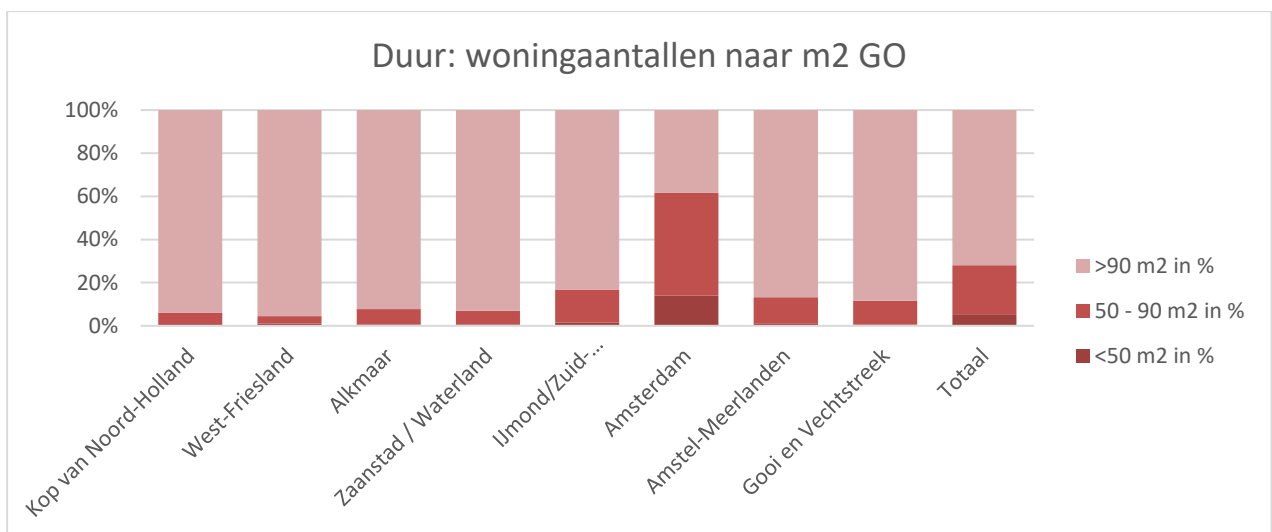
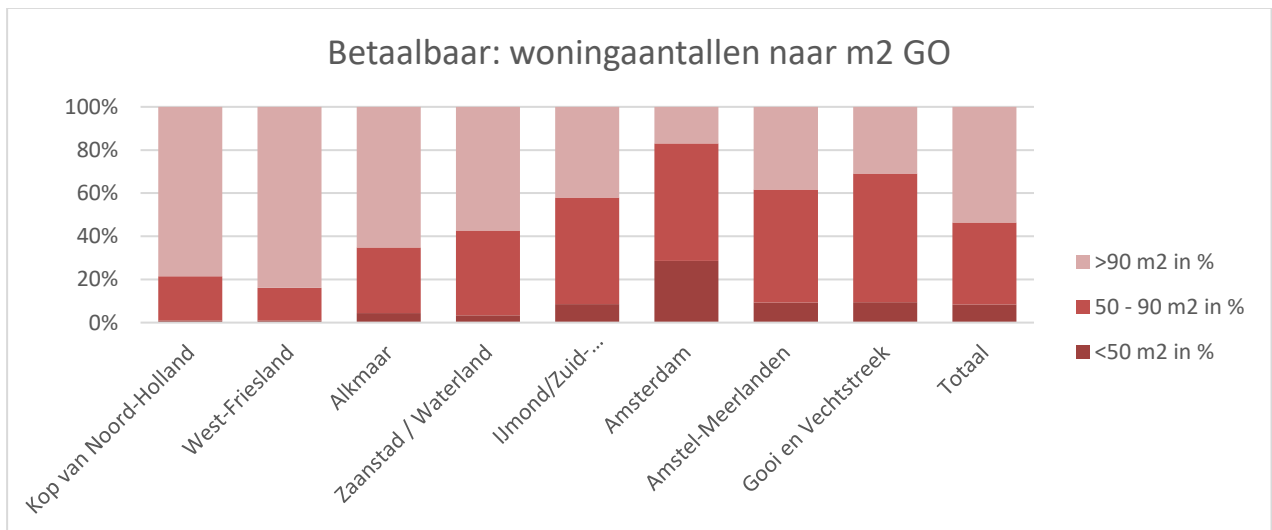
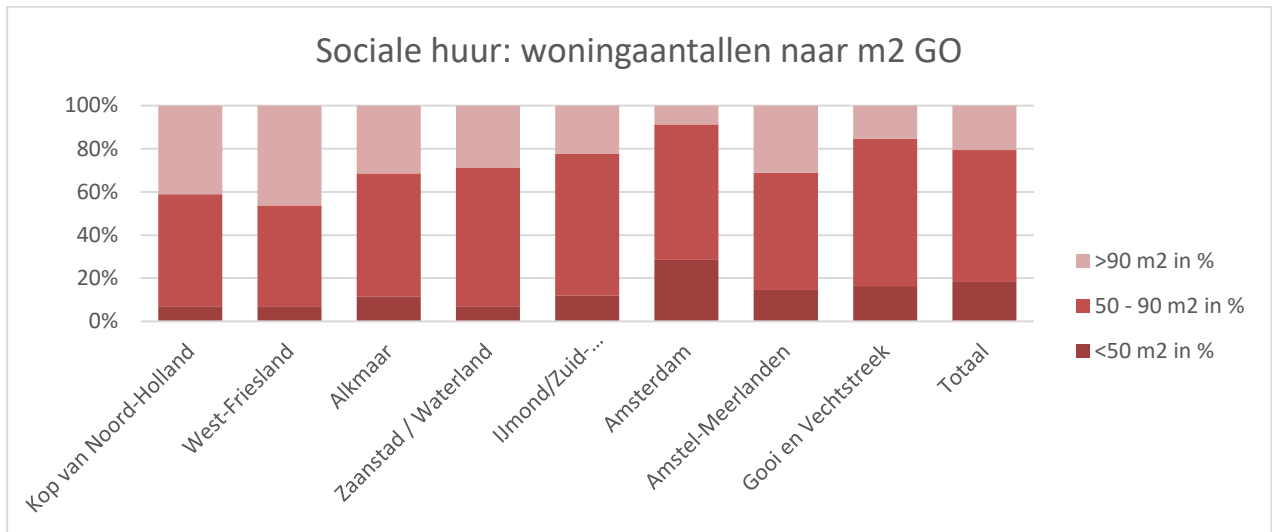
Voor deze studie is een correctie toegepast om van vraagprijs naar transactieprijs te komen. Vanuit NVM data weten we hoe hoog de mediane transactieprijs is voor de woningen van verschillende woningtypes in Nederland. We vergelijken de mediane vraagprijs per segment met de mediane waarde van transactieprijs, om een correctiefactor transactiewaarde te maken voor alle voorspelde vraagprijzen. De vermenigvuldiging van de correctiefactor transactiewaarde met de voorspelde vraagprijs levert een voorspelde transactieprijs op.

### Huurwoningen

Voor de huurprijzen en de eigendomsklasse van een woning, moeten we uitgaan van een schatting op basis van een uitgebreide steekproef. Hierdoor kan het voorkomen dat in een gemeente het totale aandeel (sociale)huur- of koopwoningen iets afwijkt van de officiële bronnen van het CBS. Om hiervoor te corrigeren hebben we de proporties van oppervlakten in iedere groep (koopwoning of huurwoning (al dan niet van een corporatie)) vermenigvuldigd met het totale aantal woningen dat in die buurt tot die groep behoort. Deze vergelijking hebben we per buurt gedaan, omdat dit ervoor zorgt dat de onderlinge verhoudingen het beste worden bewaard. Dit zorgt er voor dat de aggregatie per gemeente zo accuraat mogelijk is. Zo sluit onze informatie perfect aan op de informatie van het CBS. Er zullen misschien nog kleine verschillen zijn, maar dit komt vanwege het afronden van cijfers. Zo geeft het CBS bijvoorbeeld geen informatie over buurten met te weinig woningen (denk bijvoorbeeld aan een industrieterrein met een aantal woningen), en ronden ze informatie altijd af op hele percentages, waardoor er een beetje verlies van informatie is.

Tot slot is de scheiding tussen corporatiewoningen en huurwoning met een prijs onder de €750 lastig te bepalen. Dit is des te meer het geval omdat wij niet beschikken over het precieze bezit van woningcorporaties en corporaties ook woningen >€750 bezitten. Daarom zijn alle woningen (corporatie en vrijemarkt) met een geschatte huurprijs die lager is dan €750 samengenomen in een categorie.

Hieronder worden nog enkele aanvullende grafieken getoond op basis van de verzamelde data van Springco ten aanzien van de oppervlaktes van de woningen in de verschillende segmenten.



## BIJLAGE 2: UITWERKING ACTIEF GRONDBELEID

### A. Inleiding

De provincie kan een actieve rol overwegen in de ontwikkeling van woningen (actief grondbeleid). Als de provincie grond bezit heeft ze (nog) meer regie over toekomstige ontwikkelingen. Niet alleen publiekrechtelijk, maar ook vanuit privaatrecht kan de provincie dan sturen op zowel de inzetbaarheid van de grond voor wonen (het 'hard' maken van plancapaciteit) als op het aandeel betaalbaar. Het gaat dan vooral om de lange termijn (bouwproductie over meer dan 3 jaar) omdat het aankopen van grondposities en geschikt maken voor ontwikkeling een proces van de lange adem is. In deze bijlage werken we het instrument 'actief grondbeleid' verder uit met achtereenvolgens aandacht voor de volgende thema's:

1. Wat is het huidige beleid?
2. Welke rollen kan de provincie innemen bij actief grondbeleid?
3. Op welke plekken kan de provincie actief grondbeleid inzetten?
4. Wat zijn de implicaties van actief grondbeleid voor de provincie (met name organisatorisch, financieel, risico's)?

### B. Wat is het huidige beleid?

Het beleid is opgenomen in de 5<sup>de</sup> Nota Grondbeleid en bevat 4 speerpunten:

1. Rechtmatig
  - a. 2 wegenleer (primair inzet van publiekrechtelijke instrumenten, pas als dat niet lukt andere routes overwegen)
  - b. Gelijkheidsbeginsel (een ieder dient door overheid in gelijke positie gesteld te worden)
  - c. Détournement de pouvoir (voorkomen van oneigenlijk gebruik bevoegdheid overheid, bijv. eigendomsplanologie)
  - d. Aanbestedingswet (bij verkoop/verhuur mét opdracht tot aanbestedingsplichtige werkzaamheden)
2. Marktconform (voorkomen van ongeoorloofde staatssteun)
3. Transparant (heldere politieke verantwoordingslijnen)
4. Duurzaam (met name focus op natuurontwikkeling en duurzame landbouw)

### C. Welke rollen kan de provincie innemen bij actief grondbeleid?

In paragraaf 3.4 benoemen we 3 mogelijke rollen (1) provincie als grondbank, (2) provincie als gebiedsontwikkelaar, (3) provincie als woningontwikkelaar. Deze komen terug in de onderstaande figuur.

	Grondbankier	Grondontwikkelaar	Woning-/vastgoedontwikkelaar
<b>Functie/rol</b>	Koopt gronden in, bundelt deze tot ontwikkelbare plots en zet dit op de markt	Koopt gronden in, ontwikkelt plan & RO-titel en verkoopt bouwrijpe plots	Koopt gronden en levert turn-key vastgoed op aan eindgebruikers
Locatie	✓	✓	✓
Plan	✗	✓	✓
Klant	Ontwikkelaars Grondeigenaren Grondbeheerders	Ontwikkelaars Corporaties	Consument Eigenaar-gebruikers Belegger Corporatie (turn-key)
RO-titel	✗	✓	✓
Geld	Financiering aankoop locatie Bedrijfsvoering	Financiering aankoop locatie Planvorming Verkrijgen RO-titel Bedrijfsvoering	Financiering aankoop locatie Planvorming Verkrijgen RO-titel Bedrijfsvoering Uitontwikkeling plan (DO) Realisatie/bouw
Contract	Koop & verkoop	Grond aan- en verkoop estemmingsplan Anterieure ovk	Grondaankoop Bestemmingsplan Anterieure ovk Realisatieovk Omgevingsvergunning Aannemingsovk etc.
Bijzonderheden	Prijsbepaling tbv betaalbaar programma (ttt prijsmaximalisatie via duur woonprogramma), verkoopstrategie via flexibel maatwerk (incl. 1-op-1)	bv. ook bouwrijp maken, uitplaatsing hinderfuncties, hanteerbaar maken energie- en klimaatambities	

Figuur B2.1: Overzicht mogelijke rollen bij actief grondbeleid (bron: verkenning RijksOntwikkelBedrijf (ROB) door Rebel).

De rol van woning- en vastgoedontwikkelaar laten we in deze bijlage achterwege. De eerste twee rollen beschouwen we als serieuze opties.

1. **Provincie als grondbank:** de provincie kan grondposities innemen op plekken waar ontwikkelingen anders niet van de grond komen. Te denken valt aan binnenstedelijke transformaties waar de markt niet instapt (onrendabel of te risicovol) en ook de gemeenten niet instappen (geen eigen ontwikkelbedrijf, geen ervaring met actief grondbeleid, geen middelen). De provincie maakt de locatie samen met de gemeente 'ontwikkelklaar', dat willen zeggen zorgt voor controle over de belangrijkste plots en maakt het bestemmingsplan in orde. Daarna wordt de locatie verkocht aan een ontwikkelaar die de locatie verder uitontwikkelt binnen de kaders van het bestemmingsplan en privaatrechtelijke afspraken verbonden aan de verkoop. Dit lijkt op de rol die de provincie heeft ingenomen in de Bloemendalerpolder en Wieringerrandmeer.
2. **Provincie als gebiedsontwikkelaar:** de provincie blijft langer betrokken als gebiedsontwikkelaar en verkoopt bouwrijpe kavels aan woningontwikkelaars (deels tbv corporaties). Die realiseren de woningen binnen een kavelpaspoort. De provincie kan daarmee directer sturen op het type woningen en de betaalbaarheid daarvan.

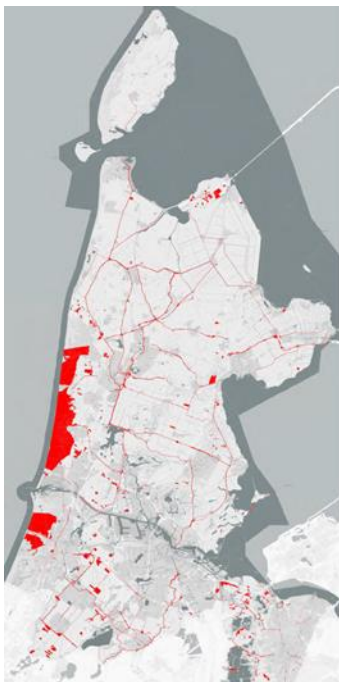
## D. Op welke plekken kan de provincie actief grondbeleid inzetten?

We zien drie manieren waarop de provincie actief grondbeleid kan inzetten:

1. Benutten bestaande grondposities
2. Verwerven van gronden in bestaand stedelijk gebied
3. Verwerven van gronden buiten bestaande bebouwde contouren

### Optie 1: benutten bestaande grondposities

De provincie Noord-Holland heeft 13.000 ha grond in bezit en is daarmee de 12<sup>e</sup> grondbezitter van Nederland. Veruit het merendeel daarvan is echter niet bruikbaar voor woningbouw (duin- en natuurgebied, provinciale infrastructuur, agrarische uitplaatslocaties) of ligt op plekken waar geen grote woningvraag is (Noord-Holland Noord). Verspreid door de provincie liggen wel versnipperde stukjes grond die in de toekomst mogelijk voor woningbouw ingezet kunnen worden, maar dat gaat niet over grote hoeveelheden.



## Provinciaal eigendom

### 13.000 ha eigendom (12<sup>e</sup> grondbezitter van Nederland)

- 7.200 ha duingebied (tot 2040 in beheer PWN)
- 3.100 ha provinciale wegen (beheergebied portefeuille Mobiliteit)
- 2.700 ha overig (portefeuille Grond)
  - waarvan 500 ha binnen NNN

### waarde

- **balanswaarde: € 65 miljoen**
  - € 27 miljoen Strat. Gronden Groen (BBL+PASO)
  - € 25 miljoen strategische aankopen
  - € 6 miljoen Wieringerrandmeer
  - € 1 miljoen beheergrondbank
  - € 6 miljoen NNN-aankopen vanaf 2019 
- **werkelijk geschatte waarde: € 135 miljoen (excl. duingebied)**
  - netto € 58 miljoen t.b.v. reserve Groen (ingeboekt)
  - netto € 18 miljoen algemene middelen

De provincie heeft wel een historie met actief grondbeleid. In het verleden zijn meerdere strategische aankopen gedaan, waarvan belangrijke Bloemendalerpolder, Crailo, Wieringerrandmeer en Distriport zijn. De gronden bestemd voor woningbouw in Bloemendalerpolder zijn inmiddels doorgelegd naar marktpartijen, en in Crailo aan 3 gemeenten. Het project Wieringerrandmeer is in 2003 gestart en in 2010 afgelast wegens onvoldoende draagvlak en een niet-sluitende business case. De provincie heeft de gronden nog wel in bezit. Distriport is gericht op bedrijvigheid, niet wonen.

## Ervaringen met actief Grondbeleid in Noord-Holland

### Bloemendalerpolder

De eerste ontwikkelplannen voor de Bloemendalerpolder dateren van zeker 20 jaar geleden, met een ambitie voor zowel woningbouw (maximaal 3000) als natuur (2/3 van het gebied van 490 ha moet bestaan uit groen en water). Zowel de overheid (provincie, gemeente, Rijk, met de provincie als trekker) als diverse private partijen (uiteindelijk verenigd in een samenwerkingsverband van 6 ontwikkelaars) verwerven grondposities in het gebied waarna in 2007 een eerste overeenkomst tot stand komt gericht op ontwikkeling. De vastgoedcrisis leidt ertoe dat de ontwikkelplannen herzien moeten worden. Bovendien besluit de provincie ondertussen dat ze geen ontwikkelrisico wil lopen. Dit leidt in 2012 tot een SUOK (Samenwerkings- en Uitvoeringsovereenkomst) waarin de provincie kaders meegeeft voor de ontwikkeling. Marktpartijen nemen de feitelijke ontwikkeling over en betalen voor de infrastructuur en inrichting van het groen.

Het project is een succes in de zin dat er momenteel daadwerkelijk woningen gebouwd worden. Echter, zonder provinciale inmenging was dit waarschijnlijk ook gebeurd omdat de markt uiteindelijk meer ontwikkelrisico durfde te nemen dan de provincie. In de afspraken in de SUOK speelt betaalbaarheid geen belangrijke rol, het aandeel betaalbaar is lager dan de regionale norm (wel is aandacht voor o.a. duurzaamheid, groen-blauwe kwaliteit, infrastructurele ontsluiting).

De provincie had hier te maken met dubbele petten hetgeen het imago van de provincie geen goed heeft gedaan. In het project Bloemendalerpolder bleek meer mogelijk dan bij vergelijkbare projecten, wat niet los te zien was van het financiële belang dat de provincie had in dit project.

### Wieringerrandmeer

Het project Wieringerrandmeer startte in 2003 en was bedoeld om de kop van Noord-Holland een sociaal-economische impuls te geven. De idee was om van Wieringen weer een eiland te maken met rondom het randmeer woningen, bedrijven en recreatie. Het plangebied behelsde 1.600 hectare. In de loop van de jaren brokkelde het draagvlak af (vooral onder de 35 agrariërs die moesten wijken voor het plan). In 2010 is het project door PS afgelast. Het bleek financieel niet (meer) haalbaar. Op dat moment was er al een PPS-constructie aangegaan met marktpartijen en planologische wijziging was ook in een vergevorderd stadium. De provincie houdt de gronden wel in bezit om eventueel in te zetten als ruilobject.

### Voorbeelden Rijk en Zuid-Holland

Het Marineterrein, de Bijlmerbajes, en het Hembrugterrein zijn ontwikkelingen in Noord-Holland op (voormalige) Rijksgronden. In deze plannen speelt betaalbaarheid (naast o.a. duurzaamheid en stedelijke kwaliteit) nadrukkelijk een rol. Het Rijk heeft deze gronden echter niet verworven met als doel woningen te realiseren, maar had die gronden al in bezit.

Zuid-Holland heeft meerdere publieke samenwerkingsverbanden gericht op gebiedsontwikkeling waaronder de gemeenschappelijke grondbank Zuidplaspolder (deelnemers Provincie, Rotterdam, Zuidplas, Gouda, Waddinxveen) en ROM-D (Provincie ZH en 6 Drechtsteden). Een van de aandachtspunten in deze samenwerkingsverbanden is dat de belangen van de partijen in de praktijk regelmatig uiteen lopen. Bij de Zuidplaspolder gaat dat bijvoorbeeld over het percentage betaalbaar (Rotterdam wil meer betaalbaar dan Zuidplas) en over de plek waar de woningen komen (de grondbank wil die op eigen grond, Zuidplas kijkt als publiekrechtelijke verantwoordelijke ook naar andere plekken die in eigendom zijn van marktpartijen).

### Optie 2: verwerven van gronden in bestaand stedelijk gebied

Een groot deel (>50%) van de Noord-Hollandse planvoorraad woningen ligt binnen bestaand stedelijk gebied. Een aanzienlijk deel hiervan betreft zachte ontwikkelplannen waar gemeenten noch ontwikkelaars significante grondposities hebben. De reden is dat het transformatieprojecten betreft die ofwel niet rendabel zijn, ofwel zeer risicovol, of beide. Marktpartijen stappen hier niet in omdat ze onvoldoende vertrouwen hebben dat er een rendabel project van te maken is. Gemeenten hebben het geld niet, of hebben geen eigen ontwikkelbedrijf en geen ervaring met actief grondbeleid. Voorbeelden in de provincie zijn Haarlem Zuidwest of Zaandam Achtersluispolder (ontwikkelaars hebben hier wel posities maar lang niet alles, de gemeenten hebben geen posities).

De provincie zou hier een actieve rol kunnen spelen. De consequentie is wel dat dit vrijwel zeker geld gaat kosten. Het gemiddelde tekort op binnenstedelijke transformatieprojecten die een subsidie hebben aangevraagd bij de Woningbouwimpuls van BZK bedraagt 12.500 euro per woning. Daarvan betaalt het Rijk maximaal de helft, de gemeente (of provincie) de rest oftewel minimaal 6.250 euro/woning. De risico's op tegenvallers zijn bovendien ook voor de gemeente/provincie, en er is geen zekerheid op het verkrijgen van Rijkssubsidie.

Bij een actieve rol hoort ook instrumentarium wat de provincie nu weinig toepast, zoals het provinciale inpassingsplan. Ook kan de provincie gebruikmaken van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG). Deze wet stelt dat gemeenten (en dus ook de provincie) een gebied kunnen aanwijzen waar partijen die grond of vastgoed willen verkopen eerst in gesprek moeten met de gemeente (of provincie). Pas als die aangeeft de grond niet te willen kopen mag de grond vrij overgedragen worden. De WVG is vooral bedoeld om te voorkomen dat speculanten grondposities innemen in een gebied dat de overheid tot ontwikkeling wil brengen omdat met een versnipperd bezit ontwikkelingen complexer worden. Ontwikkelaars die al posities hebben kunnen niet worden gedwongen hun posities op te geven (het 'zelfrealisatierecht', oftewel als partijen zelf in staat zijn het ontwikkelprogramma van de overheid uit te voeren mag dat).

### Optie 3: verwerven van gronden buiten bestaande bebouwde contouren

De provincie kan gronden verwerven buiten staande bebouwde contouren. Dit zijn plekken waar nu nog geen woningbouw toegestaan is. Ontwikkelingen van deze categorie hebben vrijwel altijd een lager tekort dan binnenstedelijke trajecten of zijn soms zelfs rendabel (vooraf worden deze projecten vrijwel altijd als rendabel voorgesteld, in de praktijk valt dit regelmatig tegen). De kans op een financieel rendabel traject wordt vergroot als de provincie eerst WVG vestigt en daarna pas aankondigt dat ze ontwikkelplannen heeft. Dit voorkomt dat de provincie moet opbieden tegen opportunistische marktpartijen die sneller kunnen handelen dan de provincie.

Actief grondbeleid, en optie 3 in het bijzonder, heeft een aantal serieuze bezwaren, nl:

- **(ontbreken van) noodzaak voor provinciale inmenging:** Marktpartijen willen graag bouwen buiten bestaande contouren. Ze willen ook op eigen risico ontwikkelposities innemen. De provincie hoeft zich hier niet per se in te mengen om een ontwikkeling op gang te brengen, het toestaan van bebouwing op een bepaalde plek is voldoende. Ook voor het realiseren van kwalitatieve doelstellingen is het verwerven van de grond niet nodig, de provincie kan haar doelen ook via publiekrechtelijk instrumentarium bereiken. De voornaamste reden om toch actief grondbeleid te voeren is om versnippering van bezit te voorkomen (een ontwikkeling is eenvoudiger als één partij veel grond controleert dan als tientallen ontwikkelaars een klein stukje controleren).



- **Dubbele petten:** als de provincie – parallel aan het voorbeeld Bloemendalerpolder – voor haar eigen gronden ontwikkelingen toestaat die ze anderen in de provincie verbiedt leidt dat tot imagoschade en verlies aan geloofwaardigheid.

#### **E. Wat zijn de implicaties van actief grondbeleid voor de provincie (met name organisatorisch, financieel, risico's)?**

Enkele belangrijke randvoorwaarden om actief grondbeleid te kunnen voeren zijn:

1. **Kennis en kunde:** Om goed actief grondbeleid te kunnen voeren heeft de provincie voldoende kennis en kunde nodig (projectmanagers, juristen, planeconomen, stedenbouwkundigen, vervoerskundigen, etc). Dat betekent een uitbreiding van de kennis die nu aanwezig is. Deels kan die kennis ingehuurd worden, maar als het gaat om meer dan een enkel project kan de provincie het beste een eigen ontwikkelbedrijf opzetten.
2. **Kapitaal voor investeringen:** om succesvol actief grondbeleid te voeren is significant kapitaal nodig. Het gaat al snel om tientallen tot honderden miljoenen euro's. Het gaat vooral om doen van voorinvesteringen in de aankoop van grond en het uitwerken van plannen. Dat kapitaal zit langdurig vast in het project, een planhorizon van 10 jaar of meer is geen uitzondering.
3. **Risico's en onrendabele top:** actief grondbeleid van overheden kost meestal geld: investeringen worden deels wel maar niet geheel terugverdiend. De meest eenvoudige locaties of die met de meeste potentie zijn door de markt al ingenomen, of door gemeenten zelf. Sommige locaties hebben wel de potentie om geld op te leveren, maar kennen wel aanzienlijke complexiteit en risico's. Dit betekent dat de provincie rekening moet houden met een onrendabele top (als op voorhand duidelijk is dat de investeringen niet geheel terugverdiend gaan worden, in de vorige paragraaf geschat op minstens 6.250 euro per woning) en daarnaast het risico op tegenvallers. Risico's kunnen zijn het instorten van de vastgoedmarkt (zoals in Bloemendalerpolder in 2008), het volledig niet doorgaan van het plan (Wieringerrandmeer), of tegenvallers aan de kostenkant (met name infrastructurele kosten blijken in Nederland en wereldwijd structureel te laag ingeschat te worden aan de voorkant).

## BIJLAGE 3: UITWERKING OVERIGE INSTRUMENTEN

Onderwerp	Toelichting
<b>Naam</b>	<b>Streefpercentages vastleggen</b>
<b>Context / waarom zinvol?</b>	<p>Gemeenten maken regionaal afspraken over welk deel van de nieuwbouw sociale huur betreft, en soms ook over middenhuur en betaalbare koop. De streefpercentages die daar uit komen kunnen gemeenten via drie routes vastleggen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Borgen via eigen gronduitgifte</li> <li>• Vastleggen in anterieure overeenkomsten</li> <li>• Vastleggen in bestemmingsplan</li> </ul> <p>Deze werkwijze leidt vaak tot goede resultaten maar niet altijd. Twee redenen waarom de regionale afspraken soms niet werken zijn (1) dat de regionale overlegorganen (incl de MRA) geen formele positie hebben om afspraken af te dwingen, en (2) dat regio's hun eigen plannen niet altijd even goed uitvoeren (beperken van sociale huur is vaak de eerste besparingspost als de business case van een ontwikkeling onder druk staat).</p> <p>De provincie heeft (anders dan bijv. de MRA) wel bevoegdheden om streefpercentages op te leggen via de Woonagenda en de Omgevingsverordening.</p>
<b>Werking</b>	De provincie stelt streefpercentages vast voor nieuwbouw van betaalbare koop of huur. Regio's maken zelf onderling afspraken die in lijn zijn met de streefpercentages maar waar maatwerk voor de specifieke regio mogelijk is. Gemeenten vertalen de regionale afspraken in hun eigen projecten en koppelen jaarlijks resultaten terug. De provincie gaat in gesprek met gemeenten of regio's die onvoldoende een bijdrage leveren. In het uiterste geval kan de provincie een aanwijzing geven op een nieuw vast te stellen bestemmingsplan.
<b>Effectiviteit (leidt het tot meer betaalbare woningen)</b>	Regionale afspraken blijven in principe leidend, de provincie helpt om de gemaakte afspraken beter te verankeren en handhaven om te voorkomen dat er verschil ontstaat tussen de plannen vooraf en de realisatie in de praktijk. Tevens is de provinciale rol een stok achter de deur om onwillige gemeenten tot medewerking te bewegen.
<b>Neveneffecten / nadelen</b>	De provincie neemt een meer sturende / controlerende rol in dan momenteel gebruikelijk. Bij een deel van de gemeenten zal dit op weerstand stuiten.
<b>Implicaties provincie (praktisch, financieel, risico's)</b>	Het betreft extra regulerende / handhavende taken, de financiële implicaties en risico's zijn zeer beperkt.
<b>Praktijkvoorbeelden</b>	Provincie Zuid-Holland stuurt sterk op een goede spreiding van sociale woningbouw. Dit gaat via regionale verstedelijkingsakkoorden (tussen gemeente-regio-provincie). Er wordt in beginsel geen publiekrechtelijk instrumentarium toegepast maar wel behoorlijk wat bestuurlijke druk richting gemeenten die te weinig doen. Zuid-Holland gaat streefpercentages opnemen in de Omgevingsverordening (deze wordt binnenkort voorgelegd aan Provinciale Staten). Zij willen het vooral gebruiken als stok achter de deur wanneer er in de regionale afspraken onvoldoende sociaal wordt opgenomen.

Onderwerp	Toelichting
<b>Naam</b>	<b>Subsidie voorbeeldprojecten of aanpak knelpunten</b>
<b>Context / waarom zinvol?</b>	<p>De provincie kan gericht subsidie (of leningen) verlenen aan projecten die een bijdrage leveren aan het realiseren van (betaalbare) woningen en daarnaast als voorbeeld kunnen dienen voor andere projecten in de provincie, of gericht zijn op een specifiek knelpunt. Te denken valt aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Projecten gericht op de doorstroming van ouderen naar passende woningen en/of aanpassen (en evt ook splitsen) van eengezinswoningen naar levensloopbestendige woningen voor senioren.</li> <li>- Transformatie van leegstaand vastgoed (bijv. retail, kantoor) naar wonen</li> <li>- Garantstelling voor herlocatie flexunits (die na 10 of 15 jaar weg moeten op een bepaalde plek terwijl de economische levensduur van de units minimaal 30 jaar is)</li> <li>- Voorfinanciering CPO initiatieven en initiatieven gericht op woonvormen met afwijkende (coöperatieve) eigendomsconstructies.</li> <li>- Pilots voor innovatieve bouwconcepten zoals industrieel bouwen die op termijn goedkoper kunnen worden dan reguliere bouwconcepten.</li> </ul>
<b>Werking</b>	De provincie verleent subsidie (of een lening) aan projecten die bijdragen aan het oplossen van het woningtekort (met focus op betaalbare woningen) en die als voorbeeld kunnen dienen voor andere projecten in de provincie. Een subsidie is geschikt voor onrendabele projecten, een lening voor projecten die in principe wel rendabel zijn maar die commerciële financiers niet willen oppakken (bijv. vernieuwend en daardoor te risicovol).
<b>Effectiviteit (leidt het tot meer betaalbare woningen)</b>	Een subsidie of lening kan zeer effectief zijn om betaalbaar wonen te stimuleren, zowel door betreffende project zelf als de bredere beoogde effecten (voorbeeldfunctie of aanpak van een specifiek knelpunt). Een belangrijke voorwaarde is uiteraard wel dat de projecten goed gekozen worden.
<b>Neveneffecten / nadelen</b>	Projecten zouden subsidie kunnen aanvragen terwijl ze zonder subsidie ook wel tot uitvoering kunnen komen. En niet ieder project heeft hetzelfde nodig (als bijv. een vast bedrag per woning beschikbaar gesteld wordt is dat voor het ene project te weinig en voor de ander te veel), maar maatwerk toepassen maakt de uitvoering complexer.
<b>Implicaties provincie (praktisch, financieel, risico's)</b>	<p>De uitvoering heeft directe financiële consequenties (budget voor subsidies of leningen), er dienen in ieder geval enkele miljoenen per jaar beschikbaar te zijn om effectief te kunnen opereren. Als het om een subsidie-instrument gaat is dit een kostenpost, bij een lening niet maar is er wel een risico dat niet al het uitgeleende geld terugkomt (het gaat om partijen die niet bij de bank terecht kunnen dus per definitie niet zeer kredietwaardig zijn).</p> <p>Ook zal er voldoende ambtelijke inzet moeten zijn om de regeling uit te voeren (waarbij geldt: hoe meer maatwerk en dus complex de regeling, hoe meer inzet).</p>
<b>Praktijkvoorbeelden</b>	Zuid-Holland heeft naar voorbeeld van Noord-Holland een programma versnellen woningbouw opgezet met ook een Knelpuntenpot gericht op het realiseren van ontwikkelingen met een aanzienlijk deel sociale huur en middenhuur. Ook Utrecht overweegt een Knelpuntenpot op te richten. Utrecht had in 2011 al eens een ' <i>Knelpuntenpot woningbouwstagnatie provincie Utrecht</i> ', gericht op woningprojecten met financiële problemen die binnen 6 maanden kunnen starten met bouwen van woningen voor o.a. ouderen of lage inkomens.

Onderwerp	Toelichting
<b>Naam</b>	<b>Ondersteuning in planvorming voor koop-coöperaties en CPO's</b>
<b>Context / waarom zinvol?</b>	<p>Koop-coöperaties zijn een collectief van bewoners die samen een complex in eigendom hebben en beheren. Dit kunnen zittende huurders zijn die hun bestaande woningen kopen of een groep die nieuwbouw realiseert. Aankoop en verkoop van woningen gaat via de coöperatie.</p> <p>Collectief-Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) betreft het met een groep toekomstige bewoners gezamenlijk ontwikkelen van een nieuwbouwcomplex. De ontwikkelvorm (CPO) en eigendomsvorm (koop-coöperatie) staan in principe los van elkaar alhoewel een overeenkomsten zijn in de groep mensen die geïnteresseerd is deze constructies.</p> <p>Het opzetten van koop-coöperaties en CPO's is voor particulieren complex, mede omdat de meesten het slecht 1x in hun leven doen. Provincie Noord-Holland heeft eerder een initiatief rondom het ondersteunen van CPO's gehad. Het is vrij eenvoudig en zonder grote investering mogelijk om een nieuw initiatief op poten te zetten en daarin ook koop-coöperaties een plek te geven.</p>
<b>Werking</b>	Vanuit het doel van langdurige betaalbaarheid is de koop-coöperatie het meest interessant. Woningen kunnen via een koopconstructie met terugkoopplicht onder de marktwaarde worden aangeboden aan leden van de coöperatie. Bij verhuizing verkopen ze de woning tegen een vooraf bepaalde prijs terug aan de coöperatie die hem dan wederom beneden-marktconform aan kan bieden aan de volgende bewoner.
<b>Effectiviteit (leidt het tot meer betaalbare woningen)</b>	Middels de terugkoopverplichting is het mogelijk om de woningen langdurig in de betaalbare koopsector te houden. Het instrument is wel een niche-product gericht op een kleine doelgroep met ideële inslag. Dit komt mede omdat het een complex traject is waarbij veel initiatief vanuit bewoners nodig is. Ook is het verkrijgen van financiering niet eenvoudig.
<b>Neveneffecten / nadelen</b>	Er zijn geen grote nadelen / neveneffecten op de woningmarkt. Een mogelijk positief neveneffect is het stimuleren van enkele nevendoelen waaronder duurzaamheid en leefbaarheid, omdat het vaak gaat om mensen die dit erg belangrijk vinden.
<b>Implicaties provincie (praktisch, financieel, risico's)</b>	<p>Mede omdat de Provincie Noord-Holland hiervoor eerder een initiatief heeft gehad is het vrij eenvoudig om dit weer in te voeren. Hier zijn voor de provincie weinig kosten en weinig risico mee gemoeid.</p> <p>Bij nieuwbouw hebben wooncoöperaties vaak moeite met het voorfinancieren van nieuwe bouwplannen. Provincie kan mogelijk een faciliterende rol spelen in deze voorfinanciering.</p>
<b>Praktijkvoorbeelden</b>	Provinciale regeling CPO's: de uitvoeringsregeling is per 1-1-2020 afgeschaft. In de laatste vier jaar is aan circa 50 projecten (ongeveer 600 potentiële woningen) een subsidie verleend voor de initiatieffase ter waarde van in totaal € 550.000,- Daarnaast is in die periode aan 9 projecten een renteloze lening toegekend om de realisatiefase op gang te helpen. Totale waarde: € 1.276.000,- De leningen worden bekostigd vanuit een revolverend fonds.

Onderwerp	Toelichting
<b>Naam</b>	<b>Publieke woningverhuurder opzetten (publiek eigendom woningen, door provincie zelfstandig of ondersteunen van gemeenten die een dergelijke stap willen zetten)</b>
<b>Context / waarom zinvol?</b>	Nu zijn het met name de grote beleggers die het middensegment voor huur verzorgen. Hierdoor is er weinig grip op de betaalbaarheid (aanvangshuren en huurverhogingen) doordat we te maken hebben met een vrije markt. Als publieke woningverhuurder heb je wel invloed op de betaalbaarheid (en het houden) van de huurwoningen.
<b>Werking</b>	Publieke partijen zetten een fonds op dat woningen koopt en vanuit het fonds verhuurt. Hierdoor kan er worden gestuurd op aanvangshuren en huurverhogingen die horen bij het middensegment.
<b>Effectiviteit (leidt het tot meer betaalbare woningen)</b>	Door directe controle over de woning kan het doel bereikt worden, nl. langdurig betaalbaar houden van woningen in het middensegment huur. De financiering van het fonds moet wel marktconform zijn ivm voorkomen staatssteun. Er zal daarom in de aanvangssituatie niet veel lager dan de reguliere markthuurlaan gevraagd worden. Maar de huurstijgingen daarna kunnen beperkt blijven, ook als de markthuurlaan in de tussentijd veel sterker oploopt (staatssteunregels verplichten de overheid niet om mee te gaan in de enorme huurstijgingen die we de afgelopen jaren soms gezien hebben).
<b>Neveneffecten / nadelen</b>	De resterende vrije sector en het middensegment loopt verder uit elkaar doordat er nog minder aanbod is in dit segment. Dit heeft, samen met het gat in huurprijzen dat ontstaat, ook effect op de doorstroming in de huurmarkt.
<b>Implicaties provincie (praktisch, financieel, risico's)</b>	Het optuigen van deze constructie is complex. Daarnaast is een grote investering nodig om woningen in het fonds te krijgen en te behouden. Het gaat al snel om >100 miljoen euro aan provinciale middelen (waar uiteraard wel een rendement tegenover staat, maar ook risico's).  Het meest effectieve is als de participanten in het fonds een beperkt rendement verwachten en het geld zeer lang in het fonds laten zitten.
<b>Praktijkvoorbeelden</b>	Purmerend als publieke woningverhuurder: meer invloed op wie in de woning komt te wonen.

Onderwerp	Toelichting
<b>Naam</b>	<b>Erfpachtconstructies opzetten (publiek eigendom grond, door provincie zelfstandig of ondersteunen van gemeenten die een dergelijke stap willen zetten)</b>
<b>Context / waarom zinvol?</b>	Het opzetten van erfpachtconstructies zorgt ervoor dat huishoudens eerder toegang krijgen tot de koopmarkt. Daarnaast bieden erfpachtovereenkomsten mogelijkheden om aanvullende verplichtingen te geven waardoor woningen langer in het betaalbare segment kunnen blijven.
<b>Werking</b>	Door grond in erfpacht uit te geven worden de maandlasten van de huizenkoper de eerste jaren verlaagd (tov het meefinancieren van de grond in een annuïtaire hypotheek). Wanneer de provincie hier een actieve rol in wil nemen dan dienen zij eerst de grond te verwerven. Voor gemeenten (die de grond reeds in bezit hebben) kan de ondersteuning van de provincie bestaan uit het opzetten van een erfpachtconstructie (zoals bijvoorbeeld Betaalbare Koop Zaanstad).  Bovendien kan men gebruik maken van een erfpachtovereenkomst waarbij aanvullende verplichtingen worden opgelegd, o.a. zelfbewoningsplicht en/of een verbod om de woning te verkopen voor een hogere waarde dan de (jaarlijks aan te passen) grens van een betaalbare koopwoning voor 20 jaar (middels terugkooprecht).
<b>Effectiviteit (leidt het tot meer betaalbare woningen)</b>	Doel is het vergroten van de betaalbaarheid van het woningaanbod en het langdurig behouden van woningen in de betaalbare koopsector.
<b>Neveneffecten / nadelen</b>	Wanneer woningen niet tegen de marktwaarde mogen worden verkocht, maar altijd in het betaalbare segment moet blijven wordt de doorstroming van deze doelgroep beperkt.  De maandlasten voor erfpacht kunnen naar mate de tijd vordert oplopen waardoor het huishouden uiteindelijk een hogere uitgave heeft aan woonlasten dan bij een reguliere hypotheek (een hypotheek is na 30 jaar afgelost, erfpacht blijft altijd doorlopen).
<b>Implicaties provincie (praktisch, financieel, risico's)</b>	Grote investering nodig om met een dergelijk initiatief het verschil te kunnen maken.  Door het terugkopen van de woningen is er een risico dat alle woningen op de balans moeten staan en dat er aanzienlijk kapitaal mee gemoeid is. Het is daarom van belang dat er sprake is van terugkooprecht i.p.v. terugkoopplicht. Er moet hiervoor wel een passend fonds worden opgericht.
<b>Praktijkvoorbeelden</b>	Betaalbare Koop Zaanstad

Onderwerp	Toelichting
<b>Naam</b>	<b>Fonds betaalbare koop opzetten (publiek terugkooprecht, door provincie zelfstandig of ondersteunen van gemeenten die een dergelijke stap willen zetten)</b>
<b>Context / waarom zinvol?</b>	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 koopwoningen in het middensegment. Dit vraagt om een investering, zowel in tijd als geld, waar de provincie een rol in kan spelen.
<b>Werking</b>	<p>Publieke partijen (bijv. alliantie van gemeenten, rijk, provincie en corporaties, of een deel daarvan) zetten een fonds op dat woningen opkoopt tegen marktwaarde (bestaande voorraad en/of nieuwbouw) en doorverkoopt voor een lagere prijs in een koopvariant met de verplichting om bij verhuizing de woning weer terug te verkopen aan het fonds tegen de gereduceerde prijs. Het fonds financiert het verschil tussen marktwaarde en de betaalbare koopprijs voor de duur dat de bewoner in de woning blijft wonen.</p> <p>Na terugkoop zijn er voor het fonds twee opties:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opnieuw verkoop tegen betaalbare koopprijs met koopvariant (de woning blijft daarmee langer in het betaalbare segment)</li> <li>• Verkoop tegen de dan geldende marktwaarde (om daarmee de initiële inleg met eventuele winst terug te betalen aan de investeerders)</li> </ul> <p>Toewijzing van de woning tegen beneden marktconforme prijs kan aan specifieke doelgroepen of obv loting.</p>
<b>Effectiviteit (leidt het tot meer betaalbare woningen)</b>	Doel is het vergroten van de betaalbaarheid van het woningaanbod en het langdurig behouden van woningen in de betaalbare koopsector.
<b>Neveneffecten / nadelen</b>	Het onttrekken van woningen uit de reguliere woningvoorraad en reserveren voor specifieke doelgroepen heeft een prijsopdrijvend effect op de resterende woningen.
<b>Implicaties provincie (praktisch, financieel, risico's)</b>	<p>Het meest effectieve is als de participanten in het Fonds weinig rendement verwachten en het geld zeer lang in het Fonds laten zitten. Indien financieel rendement een vereiste is dan wordt de effectiviteit snel minder omdat uitponden dan noodzakelijk is op termijn. Het optuigen van deze constructie is complex.</p> <p>Het opzetten van een dergelijk fonds vraagt veel tijd en kennis. Daarnaast is een grote investering nodig om woningen in het fonds te krijgen. Hier kan de provincie in participeren, zowel voor slagkracht als investering.</p>
<b>Praktijkvoorbeelden</b>	De constructie lijkt sterk op de Koopgarant en varianten daarop zoals toegepast door corporaties, alleen dan met overheden als terugkopende partij. Net als bij het voorgaande instrument is het van belang dat er sprake is van terugkooprecht i.p.v. terugkoopplicht om te voorkomen dat al te grote financiële reserves aangehouden moeten worden.