Rapport

Grondposities voor sociale huur

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Grondposities voor sociale huur

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum	6 juni 2024
Opdrachtgever:	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Contactpersoon:	Rick Heeren
Nadere inlichtingen:	Arend Jonkman; arend.jonkman@rigo.nl; 06 1954 7267
Mede-auteurs:	Dorien Frinking & Elin Nieland
Projectnummer:	P47390

Aangesloten bij de Vereniging voor Beleidsonderzoek

RIGO is lid van de Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO) en gecertificeerd volgens ISO 9001:2015

WWW.RIGO.NL | DE RUIJTERKADE 112-C AMSTERDAM | IBAN NL 14 INGB 0002903851 | T 020 522 11 11
INFO@RIGO.NL | POSTBUS 2805 1000 CV AMSTERDAM | BTW NR NL 0092.84.461.B.01 | KVK 33227618

Inhoud

Concluderende samenvatting 1

1 Inleiding 6

1.1 Aanleiding en doelstelling 6
1.2 Toenemende Rijksregie 6
1.3 Verbreden van de scope 8
1.4 Onderzoeksvragen en aanpak 9
1.5 Onderzoeksopzet 9
1.6 Leeswijzer 10

2 Obstakels 11

2.1 Realisatie nieuwbouwwoningen 13
2.2 Realisatie nieuwbouw sociale huurwoningen 14
2.3 Aankoop van bouwgrond van private eigenaren 15
2.4 Aankoop van bouwgrond van gemeenten door woningcorporaties 16
2.5 Afname woningen (turn-key) uit private ontwikkelingen 17
2.6 Meer sociale huur door herontwikkeling eigen locaties van woningcorp. 18
2.7 Deelconclusie 18

3 Mogelijke maatregelen 20

3.1 Financiële en overige randvoorwaarden 21
3.2 Grondaankopen door woningcorporaties 23
3.3 Afnemen overheidsgrond door woningcorporaties 24
3.4 Deelname woningcorporaties in private ontwikkelingen en herontwikkeling op eigen grond 26
3.5 Overige maatregelen om bouw sociale huurwoningen te stimuleren/versnellen 27
3.6 Deelconclusie 28

4 Beleidsalternatieven en reflectie 30

4.1 Fase van beleidsontwikkeling van gemeenten 30
4.2 Beperkte animo woningcorporaties om grond aan te kopen 31
4.3 Globale beleidsalternatieven en bijbehorende maatregelen 32
4.4 Deelconclusie 40

Bijlage(n) 43

Concluderende samenvatting

In de Nationale prestatieafspraken voor de volkshuisvesting is afgesproken dat woningcorporaties van 2022 tot en met 2030 250.000 woningen bouwen. Een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van deze sociale huurwoningen is voldoende toegang tot ontwikkellocaties met (op korte termijn) een woonbestemming.

Woningcorporaties ondervinden obstakels bij het voldoende in positie komen op de grondmarkt. Slechts 0,3 procent van de grond op potentiële bouwlocaties is in handen van woningcorporaties. Zij geven aan dat dat een belangrijke reden is waarom woningbouwdoelstellingen niet gerealiseerd worden. Tegelijkertijd hoeft een woningcorporaties niet per se grond aan te kopen om sociale huurwoningen toe te voegen. Zij kunnen ook woningen van projectontwikkelaars afnemen of complexen op eigen grond herontwikkelen en verdichten.

Doel en aanpak

Dit onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, heeft als doel **beleidsalternatieven** in kaart te brengen om woningcorporaties beter in positie te krijgen om sociale huurwoningen te realiseren. In dit onderzoek gaan we in op de obstakels die woningcorporaties tegenkomen en mogelijke beleidsopties om deze obstakels te verhelpen.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

> *Wat zijn de meest effectieve maatregelen die de Rijksoverheid en gemeenten kunnen nemen om woningcorporaties in staat te stellen voldoende sociale huurwoningen te realiseren, via het verwerven van grondposities of via andere strategieën? Welke (financiële) risico's vallen hiermee samen en zijn deze te beheersen?*

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden zijn achtereenvolgens een beknopte verkennende literatuurstudie, werktafels in vijf gemeenten met verschillende actoren, aanvullende interviews en een werktafel met belangenorganisaties en experts georganiseerd. Met deze aanpak is vooral **uit de praktijk opgehaald** waar actoren tegenaan lopen, om woningcorporaties in positie te krijgen om sociale huurwoningen te realiseren. Het onderzoek is niet representatief voor de hele sector, maar toont wel verschillende perspectieven en biedt inzicht in *waarom* obstakels in meer of mindere mate ervaren worden en mogelijke maatregelen naar verwachting meer of minder effectief zullen zijn. Dit kan aanleiding zijn voor nader (verdiepend) onderzoek.

Obstakels

De obstakels die in de verschillende gesprekken naar voren kwamen zijn op veel punten anders (of aanvullend) dan in de literatuur. De hoogte van de sociale grondprijs werd op zichzelf niet als groot obstakel gezien, maar verschillen tussen sociale grondprijzen binnen regio's wel. Deze hoogtes van grondprijzen zijn volgens respondenten niet van dien aard dat ze ontwikkeling tegengaan, maar dragen wel bij aan een (hogere) **onrendabele top**.

Ook de **beperkende wetgeving** werd niet overal herkend als obstakel, aangezien de ambitie om (strategisch) grond aan te kopen niet overal aanwezig was. Verruiming van de wettelijke mogelijkheden om strategisch grond aan te kopen zou voor deze woningcorporaties, zo verwachten zij, niet leiden tot het doen van meer grondaankopen.

Wat wel meer speelde was de afhankelijkheid van (met name) de gemeente en diens bereidheid om te sturen, waarbij onduidelijkheid en inconsistent beleid als obstakels worden ervaren. De **kaders** die de gemeente hanteert, met name de eisen die aan woningbouwinitiatieven gesteld worden ten aanzien van betaalbare woningen en hoe een gemeente het beschikbare instrumentarium inzet, zijn erg bepalend voor het in positie komen van woningcorporaties. Wanneer de kaders streng (aandeel betaalbare woningen en de eisen die daaraan worden gesteld ten aanzien van prijs, grootte en toewijzing aan de doelgroep) en duidelijk zijn en consistent worden gehanteerd, worden andere ontwikkelende partijen en grondeigenaren in zekere zin afhankelijk van woningcorporaties om met een woningbouwplan binnen deze kaders van de gemeente te blijven.

Beleidsalternatieven

Samenhangend met de verschillende mogelijke strategieën voor woningcorporaties om sociale huurwoningen te realiseren, kunnen verschillende maatregelen genomen worden om deze strategieën te faciliteren en stimuleren.

Beperkte animo onder woningcorporaties om strategisch grond aan te kopen

Uit het onderzoek blijkt dat woningcorporaties slechts beperkt animo hebben om strategische grondposities te verwerven (I). Dat heeft een aantal redenen:

1. Er is maar beperkt geschikte grond voor een passende prijs beschikbaar;
2. De mogelijkheden om strategische grondaankopen te doen worden beperkt door regelgeving;
3. Het tot ontwikkeling brengen van grond duurt erg lang; en
4. Risico's wegen niet op tegen de extra sturing.

Hoewel de effectiviteit van het inzetten op meer strategische grondaankopen door de genoemde omstandigheden naar verwachting beperkt is, kan het met name in gemeenten waar woningcorporaties (nog) onvoldoende in positie komen in private ontwikkelingen een bijdrage leveren. In deze gemeenten kan de bereidheid om **risico's** op de grondmarkt te nemen ook groter zijn. De vraag is in hoeverre dat wenselijk is. Een te verkennen maatregel kan zijn dat de Rijksoverheid deze risico's (deels) afdekt. Door de beperkte beschikbaarheid van geschikte locaties en de gemiddeld lange ontwikkeltijd zal het stimuleren van deze strategie pas op middellange termijn kunnen resulteren in meer sociale huurwoningen.

Mogelijkheden voor afnemen van overheidsgrond

Het afnemen van overheidsgrond (II) is zeer aantrekkelijk en kan zeer effectief zijn, zij het dat ook gemeenten te maken hebben met het feit dat veel grondposities al door andere partijen

ingenomen zijn die gebruik kunnen en willen maken van het recht op zelfrealisatie. Daarnaast gaat **actief grondbeleid** gepaard met financiële risico's en hebben gemeente ook te maken met beperkte financiële mogelijkheden.

Ook bij gemeenten zou de Rijksoverheid mogelijke risico's af kunnen dekken of middelen beschikbaar kunnen stellen voor actief grondbeleid. Daarnaast kunnen gemeenten het voorkeursrecht en onteigening actiever toepassen. Ook wanneer het initiatief om deze instrumenten in te zetten uiteindelijke niet leidt tot de aankoop van de grond door de gemeente, kan het alsnog (en op korte tot middellange termijn) effect hebben als de grondeigenaar de locatie zelf sneller tot ontwikkeling brengt. Het Rijk zou kunnen verkennen hoe deze instrumenten effectiever kunnen worden.

Praktijk bij herontwikkelen van eigen locaties weerbarstig

Bij het herontwikkelen van eigen locaties door woningcorporaties (IV) is vaak sprake van maatschappelijke en politieke **weerstand** tegen de sloop van woningen. Herontwikkelings-projecten zijn volgens gesproken partijen ook financieel zeer uitdagend vanwege de grote waarde die de te slopen woningen vertegenwoordigen. Hoe om te gaan met de **waardering van te slopen woningen** en de impact daarvan op het project en/of de financiële parameters van woningcorporaties is een belangrijke kwestie waar naar gekeken kan worden. De kern is om te komen tot een realistische waardering van vastgoed die niet of enkel tegen zeer hoge investeringen toekomstbestendig gemaakt kunnen worden. Daarnaast merken woningcorporaties en gemeenten dat het in de praktijk moeilijk is om met deze projecten een significante toevoeging van sociale huurwoningen te realiseren. Dat kan te maken hebben met bijvoorbeeld beperkte ruimte voor parkeren en mobiliteit.

Gemeenten kunnen een rol spelen bij het wegnemen van obstakels, waardoor het mogelijk wordt meer sociale huurwoningen toe te voegen bij herontwikkelingsprojecten. De Rijksoverheid kan een rol spelen bij de verkenning hoe om te gaan met de waardering van te slopen vastgoed. Dit kan op snel effect hebben op lopende plannen. Het zijn echter vaak complexe projecten en processen, waardoor het op middellange en lange termijn voor meer sociale huurwoningen kan zorgen.

Afnemen van woningen uit private ontwikkeling als primaire strategie

Verschillende woningcorporaties zien het afnemen van woningen (vaak turn-key) uit private ontwikkelingen (III) als de **belangrijkste strategie**. De voorkeur voor deze strategie lijkt sterker bij woningcorporaties met een woningbouwopgave in **gemeenten met langjarige consistent beleid en optimale benutting van beschikbare instrumenten**, zoals een doelgroepenverordening. In gemeenten die al langer een consistent beleid voeren dat niet hoefde te worden aangepast in reactie op de recente ontwikkelingen, zoals de gesloten woondeals, spelen optimisme, speculatie en druk op de financiële haalbaarheid minder. Het consistente beleid zorgt voor meer zekerheid rond de waarde van de grond en welke positie een woningcorporatie in kan nemen in de ontwikkeling. Tevens gaat dit alternatief gepaard met minder financiële risico's voor woningcorporaties. Wat betreft de **inzet van beschikbare instrumenten** is nog veel te winnen, zo blijkt uit de focusgroepen en interviews. Met name gemeenten die recentelijk de eisen en kaders hebben aangescherpt passen het beschikbare instrumentarium vaak nog niet optimaal toe. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van een doelgroepenverordening om met minimale instandhoudingstermijnen, woningoppervlaktes en eisen aan de toewijzing van sociale huurwoningen die het voor beleggers onaantrekkelijk maken om sociale huurwoningen zelf te exploiteren. Het **wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting** zal met name de doelstelling van twee derde betaalbare huurwoningen beter verankeren. Ook geeft het meer mogelijkheden om te sturen op de uitvoering, met name als het gaat om het bieden van ontwikkelmogelijkheden op specifieke locaties. Verdere toepassing van

het instrumentarium door gemeenten wordt niet direct afgedwongen, maar is wel een logische volgende stap in de implementatie van de twee derde betaalbare woningen in nieuwbouw door gemeenten.

De belangrijkste acties om hier nader invulling aan te geven zijn voor gemeenten. Veel gemeenten kunnen bestaande instrumenten beter benutten met als doel om woningcorporaties in positie te brengen. Op korte termijn kan dit het aanscherpen van kaders tot frictie leiden, maar op de lange termijn lijkt dit een effectieve strategie. Standvastigheid en oog voor het belang van consistentie in beleid zijn dus van belang.

De Rijksoverheid zou, in aanvulling op het voorschrijven van een eenduidige **definitie van sociale huur** wat onderdeel is van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, kunnen verkennen of de kaders ten aanzien van sociale huur in nieuwbouwprojecten en/of de toepassing van de doelgroepenverordening dwingender kunnen worden. Dat zou betekenen dat de beleidsvrijheid van gemeenten verkleind wordt. De mogelijk tot het opstellen van **instructieregels** door Rijk en provincies, onderdeel van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting biedt hier een handvat toe. Minder vergaand is het **delen van expertise** en goede voorbeelden met gemeenten en ze zo te ondersteunen bij het optimaal inzetten van bestaande instrumenten. De Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties werkt hier reeds aan.

Randvoorwaarden

Tot slot zijn verschillende maatregelen te nemen die de randvoorwaarden voor de realisatie van sociale huurwoningen volgens verschillende strategieën kunnen versterken. Het gaat daarbij ten eerste om het **waarborgen van voldoende investeringscapaciteit voor woningcorporaties**. Een goede balans tussen de opgave en beschikbare middelen en voldoende zekerheid hierover voor de iets langere termijn zijn van belang om benodigde investeringen niet achterwege te laten.

Ten tweede zijn met name bij grotere woningbouwplannen vaak **aanvullende investeringen** nodig in bijvoorbeeld infrastructuur of het saneren van grond. Deze investeringen zijn niet altijd te dragen door het project zelf. Wanneer een groter deel van het programma uit betaalbare woningen bestaat, beperkt dit ook de opbrengsten van een project. Daarbij komt dat WOZ-waarden sterk kunnen verschillen en daarmee dus ook de opbrengsten van de resterende duurdere huur- en koopwoningen. Financiële bijdragen van het Rijk, zoals de Woningbouwimpuls, dragen bij aan realisatie van verschillende typen projecten waar sociale huur onderdeel vanuit maakt.

Ten derde kan het beleidsalternatief gericht op het afnemen van woningen uit private ontwikkelingen tijdelijk ondersteund worden. Aanpassingen in eisen en kaders ten aanzien van het aandeel sociale huurwoningen en andere betaalbare woningen in nieuwbouwplannen resulteren bij een deel van de plannen in **tijdelijke financiële spanning**, doordat locaties zijn aangekocht met andere verwachtingen. Doordat een groter deel van de woningen betaalbaar moet zijn, kan de residuele waarde van de grond lager zijn dan waarvoor deze is aangekocht. Dit kan leiden tot het toch accepteren van een lager aandeel betaalbare woningen of het accepteren van uitstel van een project. Een financiële bijdrage aan dergelijke projecten, bij een aantoonbaar tekort als gevolg van gewijzigde kaders, kan voortgang van sociale woningbouw bespoedigen en een drempel (gedeeltelijk) wegnemen bij gemeenten om kaders aan te scherpen. Een dergelijke maatregel kan ervoor zorgen dat het aanscherpen van kaders door gemeenten niet tot vertraging en ook op kortere termijn voor meer sociale huurwoningen leidt.

Advies beleidsrichting en verdiepend vervolgonderzoek

Het verder borgen en stimuleren van het in positie brengen van woningcorporaties om tot goede afspraken te komen met private ontwikkelaars en voldoende woningen (voornamelijk) **turn-key** af te nemen, zien wij op basis van het onderzoek ook als **belangrijkste beleidsalternatief om op in te zetten om meer sociale huurwoningen te realiseren**. De aanbeveling is om gemeenten te (blijven) inspireren, stimuleren en ondersteunen om de beleidskaders waar nodig aan te scherpen en relevante beschikbare instrumenten te benutten om woningcorporaties in positie te krijgen voor deelname aan private ontwikkelingen. Dit is enerzijds een strategie voor de lange adem, vanwege het belang van een langjarige consistente beleidslijn. Tegelijkertijd kan versterking van deze strategie resultaat opleveren op de relatief korte termijn, omdat meer sociale huurwoningen gerealiseerd kunnen worden in bestaande plannen.

Het borgen van de genoemde **randvoorwaarden** is van belang om de voortgang van projecten waar woningen uit afgenomen dienen te worden te waarborgen en te zorgen dat woningcorporaties voldoende financiële ruimte hebben om te blijven investeren. Ook kan de Rijksoverheid een rol spelen bij het verlichten van tijdelijke tekorten die het gevolg zijn van het aanscherpen van kaders (met name vereisten ten aanzien van betaalbare woningen in nieuwbouwprojecten) door gemeenten. Dergelijke aanscherpingen van kaders kunnen projecten waarvoor bijvoorbeeld recentelijk grond is aangekocht onder andere verwachtingen financieel onder druk zetten.

De **overige strategieën zijn aanvullend** op de primaire strategie van het afnemen van woningen uit private ontwikkelingen. Dat betekent dat deze naar verwachting een kleinere bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van voldoende sociale huurwoningen. Wanneer kaders woningcorporaties goed in positie brengen voor turn-key afname van woningen uit private ontwikkelingen, is ook de noodzaak om te concurreren op de grondmarkt minder groot. Herontwikkeling van eigen locaties is interessant, maar blijkt in de praktijk lastig door financiële (inbrengwaarde), politieke (draagvlak voor sloop-nieuwbouw) en stedenbouwkundige (inpassen van meer woningen) uitdagingen.

Vervolgonderzoek naar **turn-key afname door woningcorporaties** is aan te raden om meer inzicht te krijgen in hoe beleid, strategieën en samenwerking van gemeenten, woningcorporaties en ontwikkelaars de voortgang en de prijs-kwaliteitverhouding van gerealiseerde woningen beïnvloeden. Onderzoek naar **nut, noodzaak en obstakels van herontwikkeling van eigen locaties door woningcorporaties** met als doel het vergroten van het aanbod betaalbare woningen dan wel sociale huurwoningen, kan meer inzicht verschaffen in: 1) of sloop-nieuwbouw noodzakelijk of sterk te prefereren is voor een deel van het oudere en kwalitatief en energetisch slechtere deel van de sociale-huurvoorraad; 2) wat de potentie van dergelijke herontwikkelingsprojecten is ten aanzien van het vergroten van de voorraad sociale huurwoningen, overige betaalbare woningen of woningen in het algemeen; en 3) hoe groot de verschillende geïdentificeerde obstakels bij herontwikkelingsprojecten zijn en hoe deze verminderd of weggenomen kunnen worden.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

Nieuwbouw van woningen is een belangrijk middel voor woningcorporaties om te voorzien in de vraag naar betaalbare woningen. In de Nationale prestatieafspraken voor de volkshuisvesting is bijvoorbeeld afgesproken dat woningcorporaties van 2022 tot en met 2030 250.000 woningen bouwen.[1] Een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van deze sociale huurwoningen is voldoende toegang tot ontwikkellocaties met (op korte termijn) een woonbestemming.[2]

Corporaties kunnen op verschillende manieren aan grond komen om op te bouwen. Dat kan door zelf potentiële bouwgrond (al dan niet inclusief opstallen) te kopen van private partijen of door grond af te nemen van de gemeente. Een andere manier om nieuwbouwwoningen in portefeuille te krijgen is het aankopen van bestaande woningen of woningen uit ontwikkelprojecten van private ontwikkelaars of door woningen toe te voegen in bestaande buurten op eigen grond, via verdichten of herontwikkeling.

Het doen van grondaankopen door woningcorporaties is onder voorwaarden mogelijk. De voorwaarden zijn, mede als reactie op de gevolgen van de economische crisis van 2008 en incidenten waarbij woningcorporaties te veel risico's hebben genomen, aangescherpt.[3] Woningcorporaties mogen nu grond verwerven als op de grond een woonbestemming rust en het daarnaast aannemelijk is dat er binnen vijf jaar gerealiseerd wordt.[4]

Mede door deze beperkingen, ondervinden woningcorporaties obstakels bij het voldoende in positie te komen op de grondmarkt. Slechts 0,3 procent van de grond op potentiële bouwlocaties is in handen van woningcorporaties.[5] Zij geven aan dat dat een belangrijke reden is waarom woningbouwdoelstellingen niet gerealiseerd worden.[6]

Het doel van dit onderzoek is om beleidsopties in kaart te brengen om woningcorporaties beter in positie te krijgen om sociale huurwoningen te realiseren. In dit onderzoek gaan we in op de obstakels die woningcorporaties tegenkomen bij het in positie komen op de grondmarkt en mogelijke beleidsopties om deze obstakels te verhelpen. Daarbinnen wordt aandacht gegeven aan "*de mogelijkheid van één transparante en echt betaalbare sociale grondprijs voor grond die door een gemeente wordt verkocht voor sociale woningbouw door corporaties*" ter invulling van de motie Grinwis en Van Dijk.[7]

1.2 Toenemende Rijksregie

Dit onderzoek wordt uitgevoerd in een periode waarin de Rijksoverheid meer regie neemt op het terrein van wonen en woningbouw. Dat doet zij via de Nationale Woon- en Bouwagenda, zes

---

[1] Nationale prestatieafspraken voor de volkshuisvesting, 2022.

[2] Aedes: Corporatiemonitor grondbeleid 2022.

[3] Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015, Artikel 66, lid 1 onder.

[4] Het voornemen is dat per 1 juli 2024 deze termijn wordt verlengd naar tien jaar via een aanpassing van artikel 66 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Btiv).

[4] Van der krabben: ACM 2022.

[5] Aedes: Staat van de corporatiesector 2022.

[7] 32847-1006 nr 1101.

programma's die daar nadere invulling aan geven via bestuurlijke afspraken, aanvullende Nationale prestatieafspraken voor de volkshuisvesting en regionale woondeals.

In aanvulling hierop – en deels gericht op het wettelijk inbedden van de ingezette beleidslijn – is het **wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting** ingediend. Onderdelen van dit wetsvoorstel hangen nauw samen met het onderwerp van dit onderzoek en zullen effect hebben op hoe woningcorporaties in positie komen om sociale huurwoningen te realiseren. Zo bieden de eenduidige definitie van sociale huur en het volkshuisvestingsprogramma inclusief instructieregels die sturen op het aandeel sociale huurwoningen een duidelijker kader en mogelijkheden om implementatie af te dwingen. Met het vergroten van het werkingsgebied wordt corporaties ook de mogelijkheid geboden om in (meer) andere gemeenten te investeren.

Wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting

Het wetsvoorstel bevat de volgende onderdelen die in meer of mindere mate van invloed zijn op positie van woningcorporaties en hoe zij in positie komen om sociale huurwoningen te realiseren:

- **Eenduidige definities** voor betaalbare woningen, waaronder sociale huurwoningen, middenhuurwoningen en betaalbare koopwoningen;
- Het Rijk, provincies en gemeenten worden verplicht om een **volkshuisvestingsprogramma** vast te stellen en daarin concreet te maken hoeveel woningen waar gerealiseerd dienen te worden.
- Provincies en gemeenten moeten samen zorgdragen voor **voldoende plancapaciteit**.
- Het Rijk en provincies krijgen via de Omgevingswet de mogelijkheid om **instructieregels** in te stellen of instructies te geven over hoeveel waar en voor wie gebouwd wordt.
- Het wetsvoorstel bevat instructieregels voor Rijk en provincies die voorschrijven dat **twee derde** van de nieuwbouw op nationaal, provinciaal en regionaal niveau **betaalbare woningen** moeten zijn, volgens de vastgestelde definities voor sociale huur, middenhuur en betaalbare koop. Gemeenten met een aandeel sociale huur in de woningvoorraad onder het landelijk gemiddelde worden verplicht **minstens dertig procent sociale huurwoningen** in de nieuwbouw te realiseren en gemeenten met een bovengemiddeld aandeel sociale huur om minimaal veertig procent middenhuur in de nieuwbouw te realiseren.
- In het geval gemeenten en woningcorporaties in conflict komen over de totstandkoming van prestatieafspraken of over de uitvoering daarvan, kan het geschil aan de minister worden voorgelegd voor een **bindende uitspraak**.
- Het **werkingsgebied** van corporaties wordt vergroot tot de hele provincie.

Een maatregel onderdeel van het wetsvoorstel dat de snelheid van woningbouw in algemene zin kan bevorderen is de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur projecten (van minimaal twaalf woningen) aan te wijzen waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege een zwaarwegend maatschappelijk belang. Voor deze plannen geldt dan een beroep in één instantie met een uitspraaktermijn van zes maanden. Tevens wordt de onderbouwingsverplichting volgens de Ladder voor duurzame verstedelijking afgeschaft voor projecten tot vijftig woningen.

In de Kamerbrief over solidariteit en projectsteun in de corporatiesector worden corporaties opgeroepen om de **financiële investeringscapaciteit** tot en met 2030 optimaal te benutten om de Nationale prestatieafspraken te halen. Het is daarbij ook de bedoelen dat **solidariteit** getoond wordt en corporaties waar nodig ook in andere gemeenten binnen hun op termijn verruimde werkingsgebied investeren. In dezelfde Kamerbrief wordt een financiële herijking van de Nationale prestatieafspraken aangekondigd voor 2024 om te kijken hoe de prestatieafspraken zich verhouden tot de financiële mogelijkheden en een duurzaam bedrijfsmodel voor woningcorporaties. Dat moet onzekerheid voor de langere termijn wegnemen, zodat dat investeringen op korte termijn niet in de weg staat en het beschikbare vermogen optimaal wordt benut.

Wanneer in een regio op termijn, ook met onderlinge solidariteit van de verschillende corporaties, de opgave niet gefinancierd kan worden is de minister voornemens om **collectieve projectsteun** in te zetten. Dat houdt in dat een tegemoetkoming wordt gegeven die wordt opgebracht door andere beschikbare corporaties. Andere instrumenten, zoals de verlaagde grondkosten, saneringssteun en borging van leningen moeten daarvoor al optimaal zijn benut.

Ook is een voorstel ingediend om woningcorporaties beter toegang tot bouwgrond te geven door de **termijn waarin een grondpositie tot ontwikkeling moet komen** te verlengen van vijf naar tien jaar per 1 juli 2024.

1.3 Verbreden van de scope

In de literatuur is er met name veel focus op het **proces** van onderhandelen en (de businesscase van) ontwikkelingen[8]. Er wordt veel gekeken naar de rol van de gemeente bij deze onderhandelingen. Dit is logisch, aangezien de gemeente een essentiële rol speelt in nieuwe ontwikkelingen door de bestemmingsplanprocedures die alleen zij kunnen bewerkstelligen. Aan de andere kant zou de corporatie ook zelf actiever aan de slag kunnen gaan met grondposities verkrijgen, om de afhankelijkheid van de gemeente te verkleinen. In zijn algemeenheid was er in de literatuur niet veel aandacht voor het verkrijgen van grondposities door sociale woningcorporaties, of dit wenselijk is en of hoe dit beter kan.

Daarnaast wordt er binnen de onderzochte literatuur veel aandacht gegeven aan de brede werking van de **grondmarkt** en de rol van de gemeenten daarbinnen[9]. Er is weinig aandacht voor de rol van corporaties binnen de grondmarkt. Dit versterkt het beeld dat de woningcorporaties (momenteel) erg afhankelijk zijn van de gemeente.

In de loop van het onderzoek, tijdens de eerste interviews en werktafels, werd duidelijk dat een deel van de woningcorporaties niet of nauwelijks streeft naar het aankopen van grond. Het in bezit krijgen van grond is ook geen noodzakelijke voorwaarde om sociale huurwoningen te realiseren. Daarom beperkt dit onderzoek zich niet enkel tot de grondmarkt, maar wordt ook ingegaan op obstakels en beleidsopties die realisatie van sociale huurwoningen via andere strategieën kunnen bevorderen. Concreet gaat het daarbij om alternatieve strategieën zoals het afnemen van bouwkavels of woningen uit nieuwbouwprojecten van particuliere ontwikkelaars

[8] Zie bijvoorbeeld: Kamerbrief modernisering van grondbeleid; corporatiemonitor Grondbeleid 2022; Nationale Prestatieafspraken & Onderdak bieden: Sturen op prestaties van woningbouwcorporaties.

[9] Zie bijvoorbeeld: Kamerbrief modernisering van grondbeleid; Woningbouw en markconcentratie; realisatiekracht nieuwbouw woningcorporaties & Staat van de corporatiesector 2022

en het herontwikkelen of verdichten op eigen locaties. Daarmee is het onderzoek gericht op het verkrijgen van grondposities door woningcorporaties en andere strategieën die nieuwbouw van sociale huurwoningen mogelijk maken zonder dat een corporatie zelf een grondpositie heeft.

1.4 Onderzoeksvragen en aanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd om de volgende hoofdvraag te beantwoorden:

> *Wat zijn de meest effectieve maatregelen die de Rijksoverheid en gemeenten kunnen nemen om woningcorporaties in staat te stellen voldoende sociale huurwoningen te realiseren, via het verwerven van grondposities of via andere strategieën? Welke (financiële) risico's vallen hiermee samen en zijn deze te beheersen?*

Het onderzoek is gericht op het in beeld brengen van:

- Verschillende obstakels die in de praktijk worden ervaren bij het realiseren van sociale huurwoningen via grondaankopen;
- Verschillende obstakels die in de praktijk worden ervaren bij het realiseren van sociale huurwoningen via alternatieve strategieën;
- Maatregelen die de risico's van verschillende belemmeringen kunnen verkleinen of wegnemen, waaronder de mogelijkheid van een transparante en betaalbare sociale grondprijs;
- De verwachtte effectiviteit van verschillende maatregelen;
- De risico's van verschillende maatregelen;
- Beheersmogelijkheden van de risico's van verschillende maatregelen.

Hierbij wordt aandacht besteed aan mogelijke maatregelen die te maken hebben met het wettelijk kader en andere maatregelen waarbij de Rijksoverheid een minder grote rol (bijvoorbeeld meer faciliterend) speelt. Zie Bijlage 1 voor de lijst met deelvragen die is gehanteerd om het onderzoek vorm te geven.

1.5 Onderzoeksopzet

Om de deelvragen en daarmee de hoofdvraag te beantwoorden is de volgende onderzoeksopzet gehanteerd:

Figuur 1 Onderzoeksopzet

Allereerst is een **literatuurstudie** gedaan om verder inzicht in de problematiek, argumentatie en oplossingsrichtingen die al genoemd of onderzocht zijn te krijgen. De referentielijst is te vinden in Bijlage 2.

In totaal zijn er vijf **werktafels lokale ervaring** georganiseerd in en met een gemeente en lokaal actieve woningcorporaties en private ontwikkelaars. Het doel van deze sessie was om met de verschillende stakeholders obstakels en mogelijke maatregelen in kaart te brengen en te duiden. De werktafels zijn achtereenvolgens gehouden in Geldrop-Mierlo, Zoetermeer, Haarlem, Utrecht en Enschede. Deze gemeenten zijn geselecteerd omdat ze verschillen qua omvang, geografische ligging en woningmarktpositie en dit gemeenten zijn waar het realiseren van sociale huurwoningen en de positie die grond speelt in die realisatie erg actueel is. In deze gemeenten werd dus reeds gereflecteerd op ervaren obstakels en gezocht naar mogelijkheden om hier (beter) mee om te gaan. De obstakels die uit de literatuurlijst kwamen vormden de basis voor de eerste lokale werktafel en vervolgens bouwde de tweede werktafel weer voort op de eerste. Zo werd de lijst met obstakels steeds aangevuld, nader geduid en gespecificeerd en werden de oplossingen in verschillende contexten getoetst.

Gelijktijdig met de werktafel zijn **aanvullende interviews** gehouden met woningcorporaties (ProWonen, Havensteder, Kennemer Wonen en WoCom) en gemeenten (Cranendonck en Rotterdam). Deze woningcorporaties zijn gekozen op de voorwaarde dat de corporatie in meerdere gemeenten actief is en dat er in een of meer van de gemeenten waarin ze actief zijn weinig sociale huur is en/of weinig is opgeleverd de afgelopen vijf jaar. Doel was om een breder beeld te krijgen van de diversiteit aan lokale context en situaties. Deze woningcorporaties en gemeenten vormen een aanvulling op de werktafels lokale ervaring. De gemeenten Cranendonck en Rotterdam kwamen vervolgens in de interviews met de woningcorporaties naar voren als interessante gemeenten om nog een verdiepend gesprek over de obstakels en oplossingen mee te voeren.

Dit alles leidde tot een aantal brede beleidsopties en concrete maatregelen om de obstakels te mitigeren of overkomen. Deze brede beleidsopties en concrete maatregelen werden vervolgens getoetst in een **werktafel brede reflectie** waar experts over de grondmarkt en diverse brancheorganisaties aanwezig waren (VNG, Aedes, Woonbond, WSW, NEPROM, AW, BZK).

1.6 Leeswijzer

Allereerst gaan we in hoofdstuk 2 in op de obstakels die woningcorporaties ondervinden bij grondposities verkrijgen en het realiseren van (sociale) nieuwbouwwoningen in bredere zin. Vervolgens is hoofdstuk 3 gestructureerd rondom de verschillende maatregelen die er voor deze obstakels naar boven komen en de rol van Rijksoverheid in deze maatregelen. Hoofdstuk 4 formuleert tot slot verschillende beleidsopties en reflecties. Bovenaan dit rapport is de samenvatting met conclusies te vinden.

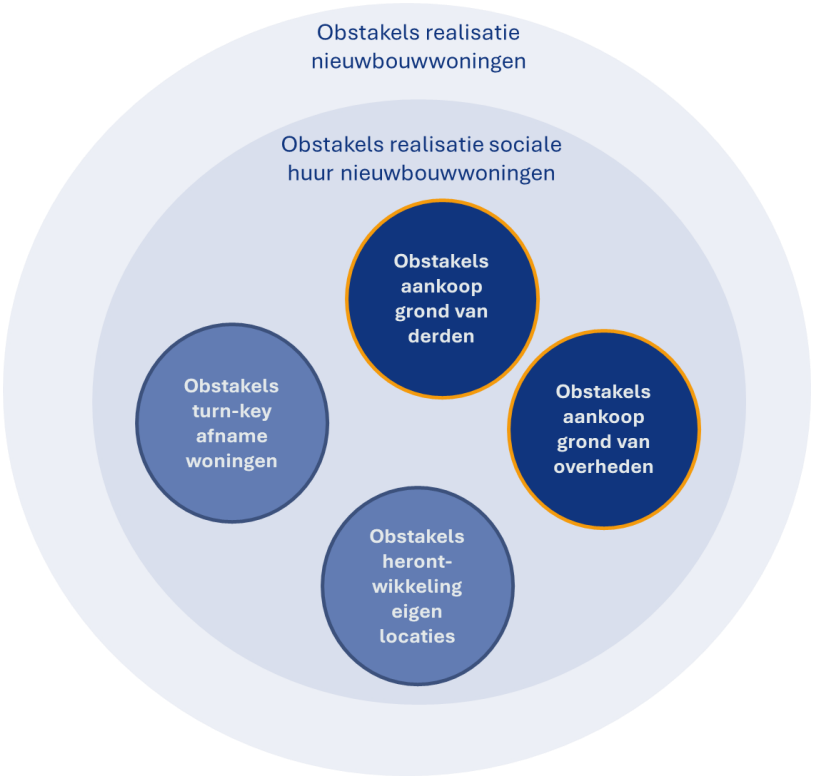
2 Obstakels

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven beperkt het onderzoek zich niet enkel tot de **aankoop van grond** door woningcorporaties, maar nemen we ook **alternatieve strategieën** die woningcorporaties hanteren in beschouwing (zie Figuur 2 voor een schematische weergave). Grond is vaak een randvoorwaarde voor ontwikkeling, immers wordt schaarste van locaties zowel in de literatuur als in de voor dit onderzoek gehouden interviews en werktafels als een van de grote redenen genoemd voor een achterblijvende (sociale) woningbouwproductie. Sociale woningbouw kan ook op andere manieren dan door het verwerven van grondposities door woningcorporaties worden versterkt. Tegelijkertijd is het wel of niet hebben van grond wel vaak een bepalende factor voor de rest van het proces.

Daarnaast zijn er verschillende **overkoepelende obstakels**, die betrekking hebben op verschillende strategieën, op de realisatie van sociale huurwoningen in het algemeen, of op de realisatie van woningen in het algemeen. De realisatie van sociale huurwoningen speelt zich af in een markt waarin het realiseren van woningbouw überhaupt lastig is. Verschillende algemene obstakels (schaarste aan locaties, duurdere bouwmaterialen, stikstofregelgeving, overvolle netcapaciteit of lange procedures) maken dat het tijdig realiseren van woningbouw lastig is. De toegang tot (potentiële) ontwikkellocaties is voor deze obstakels geen directe oplossing.

Ook speelden niet op elke locatie alle obstakels. In dit hoofdstuk zijn erg specifieke obstakels die enkel in een unieke context spelen niet meegenomen. We gaan in dit hoofdstuk eerst in op de obstakels die uit de literatuur naar voren kwamen (zie Bijlage 2) en die als basis voor de verschillende gesprekken zijn gebruikt. Vervolgens gaan we in op de verschillende obstakels die in de werktafels en interviews naar voren kwamen.

Figuur 2 Obstakels in realisatie van (sociale huur) nieuwbouwwoningen



Obstakels voor het verkrijgen van grondposities uit de literatuur

De obstakels die in de literatuur naar voren kwamen zijn te groeperen langs vier onderwerpen:

- *Afhankelijkheid van andere actoren*[10]

Met name van gemeenten en marktpartijen. Enkele marktpartijen hebben door hun grote grondposities en het recht op zelfrealisatie een sterke positie aan de onderhandelingstafel. Door dit recht op zelfrealisatie kunnen private partijen ook sociale huur realiseren, alleen onder andere voorwaarden dan die voor woningcorporaties gelden. Dit wordt ondervangen met de eenduidige definitie voor sociale huur en andere categorieën betaalbare woningen in het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting (zie kader in paragraaf 1.2).

- *De businesscase*[11]

Door de aard van de grondmarkt (weinig en unieke transacties) is de waarde van grond moeilijk eenduidig vast te stellen. Daardoor wordt er door marktpartijen vaak aangekocht onder optimistische verwachtingen. Dat kan ertoe leiden dat de businesscase bemoeilijkt wordt als het programma (meer) sociale huur omvat. Op binnenstedelijke locaties moet ook het bestaand vastgoed worden afgeboekt, wat de businesscase nog verder bemoeilijkt. Tot slot is door inflatie en hoge bouwkosten en rente sociale huur nog onrendabeler geworden.

- *Wetgeving*[12]

Woningcorporaties kunnen geen positie innemen op grond zonder woonbestemming en er mag alleen grond gekocht worden als er binnen vijf jaar op gebouwd wordt. Ook deze beperking wordt reeds weggenomen. Per 1 juli aanstaande wordt de termijn verhoogd naar tien jaar.

- *Rol van de gemeente* [13]

Door het faciliterende grondbeleid dat veel gemeenten de afgelopen jaren hebben gevoerd, zijn ook zij afhankelijker geworden van marktpartijen. Volgens de verkenning actief grondbeleid heeft dit vooral effect op het realisatietempo, doordat er bijvoorbeeld langere onderhandelingen nodig zijn. Woningcorporaties zijn op hun beurt weer afhankelijk van het goed sturen op het percentage van de sociale huur. Dit sturen wordt niet wettelijk voorgeschreven en gemeenten geven hier op verschillende manieren invulling aan. Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting schrijft voor dat twee derde van de nieuwbouw op nationaal, provinciaal en regionaal niveau betaalbare woningen moeten zijn. Ook bevat het instructieregels ten aanzien van sociale huur voor gemeenten en geeft het Rijk en provincies de

[10] Zie bijvoorbeeld: corporatiemonitor grondbeleid 2022; de staat van de corporatiesector 2022; Woningbouw en marktconcentratie & Onderdak bieden: Sturen op prestaties van woningbouwcorporaties.

[11] Zie bijvoorbeeld: Kamerbrief modernisering van het grondbeleid; najaarsrapportage 2022 taskforce nieuwbouw woningcorporaties; staat van de corporatiesector 2023; De werking van de grondmarkt & realisatiekracht nieuwbouw woningcorporaties.

[12] Zie bijvoorbeeld: Het bouwproces van nieuwe woningen; realisatiekracht nieuwbouw woningcorporaties & Onderdak bieden: Sturen op prestaties van woningbouwcorporaties.

[13] Zie bijvoorbeeld: Corporatiemonitor Grondbeleid 2022; Nationale Prestatieafspraken 2022; realisatiekracht nieuwbouw woningcorporaties & najaarsrapportage 2022 taskforce nieuwbouw woningcorporaties.

mogelijkheid om instructies te geven ten aanzien van wat waar voor zie gebouwd wordt (zie kader in paragraaf 1.2).

2.1 Realisatie nieuwbouwwoningen

Zowel in de literatuur als tijdens de interviews en werksessies zijn verschillende **overkoepelende obstakels** naar voren gekomen, die niet enkel de realisatie van sociale huur maar woningbouw in het algemeen belemmeren. Deze obstakels hebben deels betrekking tot de beschikbaarheid van grond voor woningen door strategisch gedrag van grondeigenaren [zie nr.1, 2 in onderstaande tabel], beperkte beschikbaarheid van geschikte locaties [3] en de complexiteit van locaties die spoedige ontwikkeling belemmert [4]. Tijdens werktafels werd benadrukt dat het strategische gedrag (wat veel in de literatuur benoemd werd) niet erg werd herkend in de praktijk, omdat de ontwikkelaars doorgaans geen belang hebben bij uitstel van projecten en dat daardoor speculatie in de praktijk beperkt is. Wanneer locaties zijn aangekocht voor woningbouw lopen rentelasten op als een project langer duurt. Hoe dit in de praktijk uitpakt hangt onder meer af van de financiering van de aankoop en de (verwachte) ontwikkeling van kosten en opbrengsten. Er zijn echter ook andere typen eigenaren van potentiële ontwikkellocaties die voordeel kunnen hebben van uitstel van projecten. Marktconcentratie werd ook niet als significant probleem beschouwd en wordt hierna in de analyse ook niet verder meegenomen. Versnippering van eigendom werd als grotere belemmering gezien, omdat gebiedsontwikkeling daardoor complexer wordt.

Verschillende praktische obstakels [5], waaronder de netcapaciteit en stikstof, staan realisatie van verschillende locaties in de weg. Onder meer gestegen bouwkosten resulteren in toegenomen stichtingskosten [6]. Dat heeft betrekking op sociale huurwoningen, maar ook andere typen woningen waardoor de **financiële haalbaarheid** beperkt kan worden. Met name met grote gebiedsontwikkelingen kunnen hoge aanvullende kosten [7] gepaard gaan, bijvoorbeeld voor de aanleg van nieuwe infrastructuur of bodemsanering. Dergelijke aanvullende kosten kunnen niet altijd door de ontwikkeling zelf financieel gedragen worden en hoewel er financiële regelingen zijn om deze te drukken (zoals bijvoorbeeld de Woningbouwimpuls en Startbouwimpuls). Deze regelingen zijn niet structureel en vragen veel capaciteit in het aanvragen, dit is bijvoorbeeld anders dan de structurele financiering onder Vinex. Tot slot worden lange procedures [8] en gebrek aan ambtelijke capaciteit [9] als redenen voor **vertraging** van woningbouwprojecten genoemd.

Nr.	Obstakel	Toelichting
1	Martconcentratie	Grondposities zijn veelal (lang geleden) ingenomen en vaak in het bezit van enkele marktpartijen.
2	Speculanten	Partijen wachten met ontwikkelen tot de marktomstandigheden verbeteren. Toenemende boekwaarden creëren geen prikkel om snel te ontwikkelen.
3	Beperkte fysieke mogelijkheden	Algehele schaarste aan potentiële ontwikkellocaties. Posities al verworven door andere actoren.
4	Veelal complexe binnenstedelijke locaties	Onder andere door gemeentelijk beleid en de Ladder voor duurzame verstedelijking wordt steeds meer op binnenstedelijke locaties ontwikkeld. Hier is vaak sprake van versnipperd eigendom, sloop-nieuwbouw en een complexe omgeving met veel belanghebbenden.

5	Praktische obstakels	Zaken als netcapaciteit en stikstofregelgeving zorgen ervoor dat gebiedsontwikkelingen moeilijker van de grond komen en de procedures lang duren.
6	Hoge stichtingskosten	Door bijvoorbeeld de doorberekening van algemene kosten naar woningcorporaties en de stijgende bouwkosten wordt het lastiger om tot een sluitende exploitatie te komen.
7	Hoge aanvullende kosten (bijvoorbeeld infrastructuur)	De businesscase van gebiedsontwikkelingen wordt bemoeilijkt door hoge aanvullende kosten. Bij de Vinex-wijken werden kosten zoals infrastructuur nog gesubsidieerd. Nu is er enkel sprake van ad-hoc subsidies in plaats van structurelere ondersteuning. Dit bemoeilijkt de businesscase.
8	Lange procedures	De planprocedures duren lang en procedures bij de Raad van State hebben lange wachttijden. Dit heeft ook een relatie met obstakel 9.
9	Te lage ambtelijke capaciteit	Algemene tekorten van personeel in combinatie met veel kleine projecten die vaak evenveel capaciteit vragen als grote ontwikkeling.

2.2 Realisatie nieuwbouw sociale huurwoningen

De randvoorwaarden voor woningbouw zijn, zoals hierboven besproken, complex om aan te voldoen. Daarbinnen heeft het sociale segment een bijzondere positie. In alle gesprekken kwam naar voren dat nieuwbouw van sociale huur altijd een **onrendabele top** heeft en dat er dus altijd geld bij moet worden gelegd. Nu werd dit niet per se gezien als een obstakel op zichzelf maar meer als een gegeven. Wel kan dit ervoor zorgen dat de realisatie van sociale huur dus afhankelijk is van andere segmenten [10] voor realisatie, en de haalbaarheid van deze andere segmenten (zie paragraaf 2.1) ervoor kan zorgen dat ook sociale huur moeilijker gerealiseerd kan worden. Daarnaast kan er door een gebrek aan kaders [11] en vele ambities [12] geen prioriteit liggen bij het garanderen van voldoende sociale huur. Bij een gebrek aan harde kaders om op terug te vallen kan er in onderhandelingen flexibeler met de doelstellingen rondom sociale huur omgegaan worden. Sociale huur kan zo een pion in de onderhandelingen worden, in plaats van dat de sociale huur wordt gezien als opgave die behaald *moet* worden. Dit geldt vooral voor gemeenten waar beleid ten aanzien van sociale huur in nieuwbouwplannen nog in ontwikkeling is. Er is wel een verschuiving zichtbaar in de afgelopen jaren, waarbij er steeds meer centrale doelstellingen worden gesteld (zoals in de woondeals en woonvisies) en instrumenten worden ingezet om hier uitvoering aan te geven (zoals doelgroepenverordeningen) door steeds meer gemeenten. Dit wordt straks ondersteund door de komst van de wet Versterking regie volkshuisvesting (zie paragraaf 1.2).

Nr.	Obstakel	Toelichting
10	Afhankelijkheid van andere segmenten in het plan	Een gemengde ontwikkeling kan vaak pas van start gaan als een bepaald deel van de woningen is verkocht. Hierdoor kan de realisatie van sociale huurwoningen afhankelijk zijn van de marktsituatie voor andere woningsegmenten. Dit kan leiden tot vertraging. Ook de financiële haalbaarheid van een gemengde ontwikkeling kan afhangen van de opbrengst van het vrije marktsegment. In gebieden waar de Vrij-op-naamprijzen gemiddeld lager zijn, kan het moeilijker zijn een gemengd project financieel dekkend te krijgen. Regionaal kan

		dit sterk verschillen en kunnen woningbouwprojecten met eenzelfde programmatische verdeling financieel beter of slechter haalbaar zijn.
11	Gebrek aan duidelijke kaders	Als er een gebrek aan kaders is, zijn de onderhandelingen bij een gebiedsontwikkeling wat opener en is het lastiger voor ontwikkelaars om te anticiperen op de eisen en voor de gemeenten om sociale huur af te dwingen. Dit kan de duur van onderhandelingen en/of de uitkomst qua aandeel sociale huur beïnvloeden.
12	Hoge gemeentelijke ambities waar sociale huur er een van is	De vele ambities zorgen dat gebiedsontwikkelingen moeilijker te realiseren zijn, omdat aan alles gelijktijdig moet worden voldaan (en sociaal en duurzaam en parkeernorm). Sociale huur wordt soms als een van de ambities gezien, waar ook compromissen over gesloten kunnen worden om andere ambities haalbaar te maken.

2.3 Aankoop van bouwgrond van private eigenaren

Naast een aantal algemene obstakels om tot ontwikkeling van sociale huurwoningen te komen, is dit onderzoek gefocust op de rol die grond hierbinnen speelt. We gaan eerst in op obstakels gerelateerd aan de aankoop van bouwgrond van private eigenaren. De volgende paragraaf gaat in op de aankoop van bouwgrond van gemeenten.

Door een gebrek aan actief grondbeleid in veel gemeenten de afgelopen jaren zijn zowel gemeenten als woningcorporaties afhankelijker geworden van private grondeigenaren (zoals vermeld in 2.1) en is er meer onderhandeling(stijd) nodig om tot realisatie te komen. Dit kunnen zowel de originele grondeigenaren zijn als beleggers of ontwikkelaars die de grond (strategisch) hebben aangekocht.

Mogelijkheden voor woningcorporaties om te concurreren op de grondmarkt zijn beperkt door regelgeving [13]. In verschillende gesprekken werd daarbij ook aangegeven dat er geen behoefte was om zelf (strategisch) grond aan te kopen en dat de beperkende regelgeving daarom in de praktijk weinig grondaankopen door deze woningcorporaties tegen heeft gehouden. Niet overal werd de behoefte gedeeld om strategische grondaankopen te doen door corporaties. In interviews en bij verschillende werktafels werd genoemd dat de kennis en kunde om dit te doen ontbrak en dat het afnemen van turn-key woningen (mits dat proces goed loopt) de voorkeur had (zie ook 4.2).

Daarnaast is, doordat de woningcorporaties alleen ‘warme’ grond met een woonbestemming mogen aankopen, de grond relatief duur en duurt het relatief lang om het tot ontwikkeling te brengen [14]. Dit komt aan de ene kant doordat grond met een woonbestemming een hogere grondwaarde heeft, die ook is gebaseerd op een deel vrijesectorwoningen. Doordat de totale investeringsopgave voor woningcorporaties groot is en de urgentie om op korte termijn sociale huurwoningen te realiseren urgent is, is de financiële ruimte die ingezet wordt voor strategische grondaankopen beperkt. Naast de waardering van gronden op basis van een gemengd programma kunnen ook verwachtingen voor toekomstige marktontwikkelingen de waardering van grond nog hoger maken. Ook kunnen woningcorporaties te maken krijgen met concurrenten op de grondmarkt die (te) optimistische verwachtingen hebben en daardoor bereid zijn meer te bieden [15].

Een ander obstakel is niet zozeer het ontwikkelen van sociale huur, maar wel het in stand houden van sociale huur voor de lange termijn. Private partijen kunnen en mogen namelijk ook zelf sociale huur ontwikkelen [16]. Voorwaarden aan te realiseren sociale huurwoning, bijvoorbeeld ten aanzien van de instandhoudingstermijn, minimale grootte en toewijzing, kunnen ervoor zorgen dat het voor private partijen niet aantrekkelijk is deze zelf te exploiteren.

Wanneer dergelijke kaders er niet of onvoldoende zijn, kunnen woningcorporaties niet of enkel tegen voor hen onacceptabele voorwaarden worden betrokken bij particuliere woningbouwplannen.

Nr.	Obstakel	Toelichting
13	Beperkende regelgeving aankoop grond	Bij grondaankoop door de corporatie moet er binnen vijf jaar gerealiseerd worden en is het verplicht dat de grond een woonbestemming heeft. De wens om strategisch grond aan te kopen was echter beperkt bij de gesproken corporaties. De vijf jaar wordt per 1 juli aanstaande verruimt naar tien jaar.
14	Financiële beperkingen	Woningcorporaties hebben beperkte investeringsruimte.
15	Te hoge waardering grond	Dit wordt veroorzaakt doordat derden aan de ene kant grondaankopen doen met te optimistische verwachtingen en aan de andere kant doordat, met strengere regelgeving en sturing, de eisen wat betreft het sociale segment aandeel verhoogd worden (door veranderende kaders). Verscherpte kaders hebben effect op de businesscase. Gemeenten durven of kunnen afspraken gemaakt in het verleden niet open te breken.
16	Verschil in voorwaarden voor sociale huur	Woningen onder de liberalisatiegrens die niet in het bezit zijn van de woningcorporatie hebben soms niet dezelfde volkshuisvestelijke waarde, doordat deze woningen minder lang sociaal blijven en/of niet worden toegewezen aan huishoudens behorend tot de doelgroep voor sociale huurwoningen.

2.4 Aankoop van bouwgrond van gemeenten door woningcorporaties

Of een woningcorporatie grondposities in wil nemen en of dit goed lukt is ook afhankelijk van het beleid van gemeenten. In de literatuur kwam een afhankelijkheid van andere partijen (met name de gemeente) naar voren. Hoe gemeenten omgaan met hun grondbeleid en hun ambities op het gebied van sociale huur is echter divers en aan verandering onderhevig. Waar door verschillende gemeenten, zo blijkt uit verschillende werktafels en interviews, eerst vrij weinig werd gestuurd en het instrumentarium van gemeenten beperkt werd ingezet, gebeurt dat de afgelopen jaren in toenemende mate. Dit leidt ertoe dat er voor woningbouwinitiatieven nieuwe kaders gelden en het bestaande instrumentarium meer wordt ingezet, maar voor doorlopende ontwikkelingen nog afspraken uit het verleden gelden of zich door de overgangssituatie nieuwe obstakels voordoen (zoals [16]). Ook zijn veel gemeenten sinds de financiële crisis van 2008 overgegaan naar meer faciliterend grondbeleid, vaak ook situationeel grondbeleid genoemd. Hoewel er in sommige gemeenten wel de ambitie ligt om weer terug te gaan naar actiever grondbeleid, is het grondbezit van gemeenten dat ingezet kan worden voor sociale woningbouw beperkt [17].

Als gemeenten grondposities hebben die ingezet kunnen worden voor sociale huur, hanteren gemeenten doorgaans een normatief vastgestelde sociale grondprijs. De hoogte van de sociale grondprijs is een beleidskeuze. Deze wordt bijvoorbeeld niet vastgesteld op basis van een bepaalde rekenmethode (bij het toepassen van een residuele methode zou de grondprijs negatief zijn). De gehanteerde sociale grondprijzen staat dus niet vast en verschillen tussen gemeenten [18]. Ook binnen regio's worden, zo blijkt uit de interviews en werktafels,

aanzienlijke verschillen waargenomen. Een hogere sociale grondprijs verslechterd de businesscase. Wanneer vastgoedwaarderingen in een gemeente lager zijn kan een hogere sociale grondprijs een nog zwaarder drukken op de businesscase. Tegelijkertijd hebben woningcorporaties in verschillende gemeenten te maken met vergelijkbare huren en kunnen de maximale huurprijzen in gemeenten met lagere vastgoedwaarderingen ook lager zijn. Echter is er wel enige beleidsruimte in het huurprijsbeleid, onder meer via inkomensafhankelijke huurverhogingen.

Nr.	Obstakel	Toelichting
17	Beperkt grondbezit door minder actief grondbeleid gemeenten	Door het gebrek aan grondbezit is het lastiger voor gemeenten om woningcorporaties in positie te brengen en om te sturen op ontwikkelingen en programma's. Het Didam-arrest speelt hier ook een (beperkte) rol in, aangezien gemeenten moeten motiveren dat de sociale huur enkel door de woningcorporatie gerealiseerd kan worden (zie ook [13].
18	Hoge sociale grondprijs	De sociale grondprijs varieert tussen gemeenten. Hoewel deze lager ligt dan de grondprijs voor andere segmenten is het niet voldoende om de onrendabele top van de ontwikkeling te dekken en drukt een relatief hoge grondprijs meer op de businesscase van sociale huur. Hoewel er geen objectieve norm is voor de sociale grondprijs worden grondprijzen significant boven het regionaal of landelijk gemiddelde als problematisch ervaren.

2.5 Afname woningen (turn-key) uit private ontwikkelingen

Opvallend is dat de ambitie van grondaankopen niet overal even vanzelfsprekend is. Voor het merendeel van corporaties die we in dit onderzoek gesproken hebben tijdens interviews en werktafels kwam naar voren dat de voorkeur lag bij het turn-key afnemen van woningen. De enkele gevallen waar woningcorporaties wel meer animo hebben om grondaankopen te doen was sprake van een gemeentelijke context waarin zij werken waarin gemeenten (nog) geen langjarig consistent beleid voeren en beschikbare instrumenten daarvoor (nog) niet optimaal benutten. De grootte van de woningcorporaties lijkt hieraan ondergeschikt, al speelt wel mee of een woningcorporatie kunde in huis heeft om locaties zelf tot ontwikkeling te brengen. In deze situaties zijn andere obstakels van toepassing dan als de woningcorporatie wel graag een grondpositie inneemt. Bij turn-key afname kopen de woningcorporaties enkel de producten, de woningen. Om ervoor te zorgen dat deze producten aan de eisen van de corporatie voldoen [18] is het wel belangrijk dat ze op tijd in het proces betrokken worden om deze eisen kenbaar te maken [19].

Nr.	Obstakel	Toelichting
18	Verschil prijs-kwaliteit aanbod ontwikkelaar en programma van eisen corporatie	De eisen van de woningcorporatie moeten meegenomen (kunnen) worden in de ontwikkeling zodat er een product ontstaat dat de woningcorporaties ook willen afnemen

19	Corporatie te laat betrokken in het ontwikkelproces	Woningcorporaties worden soms niet of te laat meegenomen in het proces, waardoor de belangen van de woningcorporatie onvoldoende zijn meegenomen in de uitwerking van plannen. Dit kan ertoe leiden dat het product onvoldoende aansluit bij wat de woningcorporatie passend vindt en voor een bepaalde prijs wil toevoegen aan haar portefeuille.

2.6 Meer sociale huur door herontwikkeling eigen locaties van woningcorporaties

Woningcorporaties hoeven bij herontwikkeling op eigen locaties door middel van sloop-nieuwbouw niet in positie te worden gebracht. Veel woningcorporaties zijn met name bezig met het toevoegen van sociale huurwoningen, door verdichting en het herontwikkelen van bestaande locaties, om de hierboven besproken obstakels te ontwijken en tegelijkertijd de leefomgeving en kwaliteit van de woningen te verbeteren. Wel brengt ook deze manier van sociale huurwoningen toevoegen obstakels met zich mee. Zo is het financieel vaak lastig rond te rekenen door de complexe binnenstedelijke locaties [21] en het moeten herhuisvesten van bestaande bewoners van het gebied. Daarnaast worden de financiën bemoeilijkt door de huidige boekwaarden van het te slopen vastgoed [20]. Ook is het netto toevoegen van woningen ingewikkeld op de locaties van herontwikkeling [22]. Tot slot kunnen projectgebonden afspraken leiden tot beperkte beleidsvrijheid van de portefeuillestrategie [23].

Nr.	Obstakel	Toelichting
20	Wijze van waardering te slopen vastgoed bij herontwikkeling	De boekwaarde van te slopen vastgoed is vaak veel hoger dan de toekomstbestendigheid. Zo zijn er woningen die door de nieuwe duurzaamheidseisen beter gesloopt kunnen worden maar dit financieel niet rond te rekenen is door de hoge waardering van het vastgoed.
21	Complexe binnenstedelijke locaties	Zie ook [4], dit is ook een obstakel bij eigen grond.
22	Netto woningen toevoegen is een uitdaging	Doordat het gaat om binnenstedelijke locaties is het door onder meer gemeentelijke beleidskaders (bijvoorbeeld met betrekking tot parkeren en mobiliteit) uitdagend om netto woningen toe te voegen. Financieel is het daarbij moeilijk om voldoende sociale huurwoningen in een project op te nemen om de sociale voorraad daadwerkelijk te laten toenemen.
23	Beperking beleidsvrijheid portefeuillestrategie door projectgebonden afspraken	Doordat afspraken per project worden gemaakt kunnen verschillende opgaves niet in samenhang worden aangepakt. Dit beperkt de mogelijkheid om een strategische portefeuillestrategie te voeren en kan ontwikkelingen in de weg zitten.

2.7 Deelconclusie

De obstakels die in de verschillende gesprekken naar voren kwamen zijn op veel punten anders (of aanvullend) dan in de literatuur. Wat niet in de praktijk werd onderschreven als significant obstakel was de marktconcentratie. De sociale grondprijs werd op zichzelf niet als groot

obstakel gezien. Echter, verschillen tussen sociale grondprijzen werden wel als onwenselijk gezien. De hoogtes van grondprijzen zijn volgens respondenten niet van dien aard dat ze ontwikkeling tegengaan. De aanwezigheid en de grootte van die **onrendabele top** (deels bepaald door de hoogte van de grondprijs) drukt echter wel op de bedrijfsvoering van de woningcorporaties en ook op de nieuwbouwproductie die mogelijk is. De haalbaarheid van de businesscase van projecten is afhankelijk van veel facetten, waaronder de waardering van bestaand vastgoed, de (sociale) grondprijs, de eisen aan het eindproduct en de vele ambities die allen vertegenwoordigd moeten worden.

Ook de **beperkende wetgeving** werd niet overal herkend als obstakel, aangezien de ambitie om (strategisch) grond aan te kopen niet overal aanwezig was. Verruiming van de wettelijke ruimte om strategisch grond aan te kopen zou voor deze woningcorporaties niet leiden tot het benutten van deze ruimte.

Wat wel speelde was de afhankelijkheid van (met name) de gemeente en diens bereidheid om te sturen. Door **wetgeving** kunnen woningcorporaties geen strategische (koudere) grond aankopen en dergelijke grondposities zijn sowieso weinig beschikbaar. Hierdoor kunnen zij vaak niet het eerste initiatief nemen en zijn zij **afhankelijk** van andere partijen. Toch gaat niet helemaal op dat een partij grond in bezit moet hebben om invloed te hebben. De **kaders** die de gemeente heeft, de mate waarin het beschikbare instrumentarium wordt ingezet en de belangen van de ontwikkelaar, zijn erg bepalend voor het in positie komen van woningcorporaties. Dit kan ervoor zorgen dat corporaties ondanks dat zij geen grond bezitten, wel een sterke positie in de ontwikkeling in kunnen nemen. Andere partijen zijn dan in zekere zin afhankelijk van woningcorporaties om met een woningbouwplan binnen de kaders van de gemeente te blijven.

Ten slotte is een belangrijke conclusie dat er **niet overal ambitie** was om überhaupt in positie op de grondmarkt te komen voor woningcorporaties. Het wegnemen van de obstakels die daar dus mee te maken hebben hoeft de realisatie van sociale huurwoningen dus niet per definitie te verbeteren. Daarom kijken we, ook in de volgende hoofdstukken, **verder dan de aanname** dat het beter in positie komen van woningcorporaties de enige manier is om meer sociale huurwoningen te realiseren.

3 Mogelijke maatregelen

Na de obstakels uit de literatuur te hebben getoetst en aangevuld in het voorgaande hoofdstuk, zullen we ons in dit hoofdstuk wenden tot de mogelijke maatregelen die hierbij horen. Hierbij gaan we eerst in op maatregelen die in de literatuur werden genoemd en die zijn ingebracht als basis voor de werktafels. Vervolgens gaan we in op algemene oplossingen om de randvoorwaarden voor nieuwbouw te versterken en ten slotte op oplossingen voor de verschillende manieren waarop woningcorporaties aan grond kunnen komen. In het vorige hoofdstuk werd geconcludeerd dat veel corporaties niet de ambitie hebben om strategisch grond te kopen. Dit betekent niet dat ze helemaal niet in positie wensen te komen op de grondmarkt. In dit hoofdstuk gaan we daarom ook in op mogelijke maatregelen die daaraan bijdragen.

Maatregelen uit de literatuur

Maatregelen die in de literatuur genoemd worden om meer grondposities voor woningcorporaties te realiseren zijn in drie lijnen in te delen.

- *Wettelijke veranderingen*

Genoemd in de literatuur wordt dat de termijn voordat woningcorporaties grondpositie in mogen nemen van vijf naar tien jaar verlengd moet worden. Deze wijziging wordt naar verwachting per 1 juli 2024 doorgevoerd.[14] Ook wordt het invoeren van grondbelasting of beperking van het eigendomsrecht (en met name het recht op zelfrealisatie) genoemd als manieren om de woningcorporaties beter in positie te brengen. Ten slotte wordt ook een transparante en standaard rekenmethode van de grondprijs voorgesteld.[15]

- *Interne organisatie woningcorporaties*

Woningcorporaties moeten een actievere rol innemen bij het verwerven van grond en hier ook op inzetten door bijvoorbeeld Locatiescanners te gebruiken.[16] Verder kan de corporatie ook werk van de gemeente overnemen (zoals de voorbereiding van (gemeentelijke) beslismomenten, een omgevingsplan of anterieure overeenkomst)[17] en meer initiatief nemen om bij het proces betrokken te zijn en zelfs het voortouw nemen als relatief neutrale partij. De financiële middelen kunnen ook anders verdeeld worden binnen een corporatie, zodat er meer geld vrijkomt om grondpositie in te nemen.[18]

[14] Kamerstuk 2023D26869 & Kamerbrief modernisering van grondbeleid.

[15] Staat van de corporatiesector 2023; Corporatiemonitor grondbeleid 2022 & Kamerstukken II, 2023/24, 32 847 nr 1101.

[16] Najaarsrapportage 2022 taskforce nieuwbouw woningcorporaties.

[17] Corporaties in de oplossingsstand: welke routes leiden naar succes?

[18] Het bouwproces van nieuwe woningen.

- *Rol van de gemeente*[19]

De verbeteringen in de rol van de gemeente wordt in de literatuur vooral beschreven als meer actief grondbeleid inzetten en het volledige instrumentarium gebruiken om harder te sturen. Ook moet de gemeente een passende sociale grondprijs hanteren.

3.1 Financiële en overige randvoorwaarden

Om woningcorporaties in positie te brengen om sociale woningen te realiseren, zijn er een aantal randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan. Deze randvoorwaarden hebben te maken met de eerder beschreven obstakels, zoals de schaarste aan beschikbare locaties doordat veel grondposities al zijn ingenomen door andere partijen (waaronder speculanten) en de financiële ruimte die woningcorporaties met hun bedrijfsvoering hebben. Hoewel woningcorporaties beperkte animo hebben om zelf (strategisch) grond aan te kopen, is beschikbaarheid aan (betaalbare) locaties wel problematisch omdat daardoor ook de realisatie van sociale huurwoningen via de andere strategieën beperkt wordt.

Meer locaties kunnen beschikbaar komen door een grondbelasting in te voeren [A], die grondeigenaren stimuleert om de potentie van grond te benutten en deze daarvoor in ontwikkeling te brengen. Hoewel speculatie met grond als een beperkt probleem werd gezien, is deze maatregel in verschillende werktafels aangedragen als een middel om speculatie tegen te gaan. Dit kan de positie voor woningcorporaties versterken om grondposities te verwerven. Tijdens de sessies is niet uitgedacht hoe een dergelijke belasting er concreet uit zou kunnen zien. Tijdens de werktafel brede reflectie met experts en vertegenwoordigers van belangenorganisaties is aangegeven dat deze maatregel verder verkend kan worden, zowel de wijze waarop dit vormgegeven kan worden als het verder onderzoeken van de mogelijke effectiviteit een dergelijke belasting. Een planbatenheffing [B] kan er vooral aan bijdragen dat waardestijgingen door functiewijziging en publieke investeringen toekomen aan het publiek belang en niet enkel aan de grondeigenaar. Volgens de experts uit de werktafel brede reflectie is dit een zeer kansrijke maatregel om snel te implementeren. En het geld in te zetten om sociale woningbouw te dekken in plannen.

De financieringsruimte van woningcorporaties is een grote randvoorwaarde om grond te kunnen verwerven of via andere strategieën sociale woningbouw te realiseren. Tijdens verschillende interviews en werktafels zijn zorgen geuit over de duurzaamheid van het bedrijfsmodel van woningcorporaties. De grenzen lijken in zicht en verschillende woningcorporaties verwachten dat er rond 2030 onvoldoende investeringscapaciteit zal zijn. Dit heeft te maken met de grote investeringsopgaven, maar ook doordat huurinkomsten achterblijven terwijl kosten wel toenemen. Ook in de werktafel brede reflectie is het belang van reflectie op de duurzaamheid van het bedrijfsmodel van woningcorporaties onderstreept. Daarbij kunnen het langjarig vastleggen van een realistische huurontwikkeling [C], het verminderen van de belastingdruk [D] en eventuele aanvullende subsidies [E] meegenomen worden. Vereveningsfondsen op lokaal, maar wellicht op regionaal of nationaal niveau [F], kunnen voor aanvullende middelen zorgen voor woningcorporaties en/of gemeenten waar een grotere bijdrage wordt geleverd aan de Nationale prestatieafspraken. Dat kan bijvoorbeeld

[19] Zie bijvoorbeeld: Nationale Prestatieafspraken; Onderdak bieden: Sturen op prestaties van woningbouwcorporaties; Gids hoe bouwen we sociale huur; najaarsrapportage 2022 taskforce nieuwbouw woningcorporaties

neerkomen op een afdracht bij ontwikkelingen met minder dan dertig procent sociale huurwoningen ten behoeve van ontwikkelingen met meer dan dertig procent sociale huurwoningen. Een vereveningsfonds vergt daarom heldere kaders ten aanzien van het vereiste programma. Middels een vereveningsfonds kan een gemeente de onrendabele top op het realiseren van sociale woningbouw gedeeltelijk wegnemen. Een bijdrage uit het fonds kan verkregen worden op voorwaarde van een aantoonbaar financieel tekort. Bij een vereveningsfonds dient voorkomen te worden dat met een afdracht een deel van de taakstelling afgekocht kan worden.

Het verruimen van welke activiteiten onder DAEB vallen [G], met name ten aanzien van de realisatie van middenhuurwoningen, is ook genoemd als mogelijkheid om woningcorporaties meer ruimte te geven. De vraag is in hoeverre dit (indirect) kan bijdragen aan de realisatie van sociale huurwoningen. Projecten waar middenhuurwoningen deel van uitmaken kunnen financieel haalbaarder worden als dit segment door woningcorporaties gefinancierd kan worden met geborgde leningen. Hoewel tijdens de werktafel brede reflectie dit een goede maatregel werd gevonden om woningcorporaties meer ruimte te geven, werd wel aangegeven dat de maatregel nog verder verkend moet worden wat betreft de geborgde leningen en de bijbehorende risico's (achtervang). Of deze maatregel daadwerkelijk financiële ruimte biedt aan woningcorporaties voor sociale huur is ook de vraag, omdat op dit moment het (lage) middensegment ook verliesmakend is. Afhankelijk van de voorwaarden voor de financiering van het (lage) middenhuursegment en de bijbehorende huurinkomsten kan het enige financiële ruimte bieden aan woningcorporaties. Hoewel dat op dit moment misschien niet zo is, is het de vraag of dit gezien wordt als oneerlijke staatssteun door ontwikkelaars en beleggers als de marktomstandigheden veranderen.

De financiële haalbaarheid en voortgang van (grootschalige) woningbouwprojecten zou volgens deelnemers uit de sessies ook verbeterd kunnen worden door de Woningbouwimpuls en Startbouwimpuls structureler te maken [H]. De waarde en noodzakelijkheid van deze regelingen werd onderstreept door verschillende actoren. Ook inperking van bovenwettelijke eisen [I] aan gebiedsontwikkeling kan complexiteit verminderen door minder verschillen in eisen tussen gemeenten en financiële haalbaarheid vergroten doordat kosten voor ontwikkel- en bouwkosten afnemen.[20]

Nr.	Maatregel	Toelichting
A	Grondbelasting	Belasting op grond op basis van de waarde met toegestane ontwikkeling, waardoor speculatie (wachten) minder aantrekkelijk is.
B	Planbatenheffing	Planbatenheffing om waardestijging te benutten voor publiek belang (incl. sociale huur).[21]
C	Huurinkomsten woning-corporaties langjarige vaststellen	Reële langjarige huurinkomsten vaststellen als onderdeel van een duurzaam bedrijfsmodel voor woningcorporaties.

[20] Zie hiervoor ook het rapport Tegenwind in gebiedsontwikkeling (november 2023), Stadkwadraat en Fakton.

[21] Dit wordt momenteel onderzocht door het ministerie van Financiën.

D	Belastingdruk woning-corporaties verlagen	Het verlagen van de belastingdruk voor woningcorporaties (zoals ATAD en VPB) zorgt ervoor dat zij hun financiële middelen meer kunnen inzetten voor hun primaire taken, waaronder het realiseren van meer sociale huurwoningen.
E	Subsidies voor woningcorporaties	Inzet objectsubsidies voor sociale huur (bijdrage per gerealiseerde woning) om onrendabele toppen te dekken.
F	Vereveningsfonds	Toepassen vereveningsfonds op lokaal, regionaal en/of nationaal niveau.
G	Verruimen DAEB naar (lage) middenhuur	Corporaties kunnen meer ruimte krijgen als zij investeringen in het (lage) middenhuursegment zouden kunnen doen onder dezelfde voorwaarden als het DAEB-segment. Dit zou betekenen dat de (lage) middenhuur als DAEB-activiteit met geborgde leningen kunnen financieren. Concreet kan het verruimen van de DAEB naar het (lage) middenhuursegment ook resulteren in meer investeringsruimte voor woningcorporaties, doordat huidig vastgoed in de niet-DAEB dan vrijkomt en gebruikt kan worden voor het sociale segment.
H	Structurele financiële bijdrage	Structurele rijksbijdrage voor (sociale) woningbouw in de vorm van subsidies kan de aanvullende kosten van grote woningbouwprojecten dekken. Ook zou een Rijksinvesteringsfonds kunnen helpen met de capaciteitsproblemen (bijvoorbeeld het inhuren van expertise). Belangrijk is dat rijksbijdragen structureel zijn, en niet in de vorm van kortstondige subsidies, zodat er ook zekerheid wordt geboden voor partijen. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen door het uitbouwen van Wbi en Sbi / Rijksinvesteringsfonds.
I	Inperken bovenwettelijke eisen	Inperken mogelijkheden bovenwettelijke eisen door gemeenten.

3.2 Grondaankopen door woningcorporaties

De huuropbrengsten uit sociale huurwoningen zijn landelijk vergelijkbaar. Net als bouwkosten in grote lijnen, al kunnen locatie-eigenschappen wel voor variatie zorgen. Tijdens interviews en werktafels is aangegeven dat gemeenten, ook binnen regio's, aanzienlijk verschillende sociale grondprijzen hanteren. Hoewel dit doorgaans niet bepalend is voor het wel of niet doorgaan van een woningbouwproject, drukt een hogere sociale grondprijs via een hogere onrendabele top wel op de investeringscapaciteit van een corporatie.

De hoogte van de sociale grondprijs is een beleidskeuze. In de regio's rond Geldrop-Mierlo en Enschede speelden discussies over verschillen in sociale grondprijzen binnen de regio. Een landelijk vastgestelde rekenmethode voor de sociale grondprijs of een landelijk vastgestelde sociale grondprijs [J] vergroot gelijkheid voor woningcorporaties en – afhankelijk van de hoogte – reguleert het een deel van de stichtingskosten voor sociale huurwoningen.[22]

Een standaard transparante rekenmethode of een landelijk vastgestelde sociale grondprijs kunnen mogelijk ook normerend werken voor transacties tussen private ontwikkelaars of

[22] Een variant hierop kan het vaststellen van een maximale stichtingskostengrens zijn, waardoor indirect de grondprijs beïnvloed wordt. Dit kan echter ook (ongewenste) effecten hebben ten aanzien van de kwaliteit of grootte van de woning.

grondeigenaren en woningcorporaties, omdat het een heldere referentie biedt van wat een reële grondprijs is voor sociale woningbouw. Ook zou verkend kunnen worden of, in lijn met de Nationale Prestatieafspraken, landelijke afspraken gemaakt kunnen worden tussen Rijksoverheid, gemeenten en woningcorporaties over een (maximale) sociale grondprijs. Mogelijk kunnen private ontwikkelaars hier ook bij aansluiten om te zien in hoeverre een (maximale) sociale grondprijs ook als norm kan gelden voor afname van grond uit grotere gebiedsontwikkelingen waarbij de grond in handen is van private partijen. In combinatie met heldere kaders ten aanzien van het aandeel betaalbare woningen in projecten, kan dit bijdragen aan het scheppen van realistische verwachtingen bij grondeigenaren.

Twee aanvullende maatregelen die reeds verkend worden (en waarvan de eerste naar verwachting per 1 juli 2024 wordt doorgevoerd), zijn het verruimen van de termijn waarbinnen aangekochte grond redelijkerwijs tot ontwikkeling moet komen van vijf naar tien jaar [K] en het (voorwaardelijk) toestaan van grondaankopen waar (nog) geen woonbestemming op rust [L]. Hoewel deze verruimingen bij zouden dragen aan een meer gelijk speelveld tussen woningcorporaties en private spelers op de grondmarkt, geven verschillende woningcorporaties aan te verwachten dat het in de praktijk weinig zal veranderen. De beschikbare interessante kavels zijn beperkt en het brengt meer risico's met zich mee, terwijl de ontwikkeltermijn lang is. Op korte termijn voorziet het dus niet in de urgente behoefte aan sociale huurwoningen. Tegelijkertijd is uit de werktafel brede reflectie met experts en belangenorganisaties gekomen dat deze verruiming op de (middel)lange termijn mogelijk wel een bijdrage kan leveren aan het realiseren van sociale woningbouw, en dat met een dergelijke verandering van regels kan worden geanticipeerd op de toekomst.

Nr.	Maatregel	Toelichting
J	Eenduidige berekening sociale grondprijs / Landelijke grondprijs	Standaard transparante rekenmethode grondprijs sociale huurwoningen (die geldt voor de aankoop van zowel gronden van de gemeente als van marktpartijen).
K	Termijn ontwikkeling na grondaankoop	Verruimen termijn tot ontwikkeling bij grondaankoop van vijf naar tien jaar.
L	Grondaankoop met niet-woonbestemming	Grondaankoop met niet-woonbestemming toestaan.

3.3 Afnemen overheidsgrond door woningcorporaties

In paragraaf 2.4 werd ingegaan op de moeilijkheden die corporaties bij het afnemen van grond van overheden (met name gemeenten). Hierin kwam naar voren dat dit voor een groot deel komt omdat gemeenten zelf weinig locaties hebben en woningcorporaties dus moeilijker in positie kunnen brengen. In deze paragraaf gaan we dus in op de mogelijkheden die de gemeente heeft om zelf meer posities te verkrijgen, om vervolgens de woningcorporatie in positie te brengen. In werktafels en interviews kwam naar voren dat dit voor corporaties de meest gangbare en wenselijke manier is om aan grond te komen in plaats van zelf strategisch aankopen, maar dat de mogelijkheden voor gemeenten beperkt zijn.

Grondaankoop via de overheid gaat doorgaans samen met een actievere rol van de overheid op de grondmarkt. Na de financiële crisis uit 2008 hebben veel gemeenten moeten afboeken op de waarde van grond, wat heeft geleid tot het nemen van minder risico's door minder actief grondbeleid te voeren. Inmiddels neemt de roep weer toe richting gemeenten om zich actiever

op de grondmarkt op te stellen, om zo ook meer direct te sturen op de bouw van (betaalbare) woningen. Actiever grondbeleid voeren is hiermee een mogelijke maatregel [M]. Financiële middelen van gemeenten zijn echter ook beperkt en de vraag is in hoeverre de risico's aanvaardbaar zijn en of de sturing die het oplevert hier tegenop weegt. De Rijksoverheid zou een rol kunnen spelen in het mede financieren van grondaankopen of het afdekken van risico's. Uit de werktafel brede reflectie is (het stimuleren van) actiever grondbeleid door gemeenten aangegeven als goede en kansrijke maatregel die kan bijdragen aan meer grondposities voor (sociale) woningbouw. Echter is een onderliggend probleem van deze maatregel dat veel gemeenten het ontbreekt aan de benodigde (financiële) capaciteit en expertise.

In aanvulling op een actiever grondbeleid kunnen gemeenten ook het voorkeursrecht [N] en onteigening [O] meer toepassen. Via het voorkeursrecht kunnen verdere speculatieve grondtransacties worden tegengegaan. Tijdens de werktafel brede reflectie werd wel benadrukt dat het voorkeursrecht niet waterdicht is en er verschillende ontsnappingsmogelijkheden zijn voor grondeigenaren, onder meer door een beroep te doen op het recht op zelfrealisatie. Daarom werd opgeroepen om, naast het stimuleren van het vaker toepassen van voorkeursrecht door gemeenten, te onderzoeken hoe dit bestaande instrument kan worden verbeterd en aangescherpt. Onteigening functioneert vooral als stok achter de deur, maar zou vaker kunnen worden ingezet om ontwikkelingen in gang te zetten. Bij beide instrumenten zou verkend kunnen worden of de instrumenten effectiever kunnen worden gemaakt (wijziging instrument) of toegepast (wijze van inzet).

Naast actief gemeentelijke grondbeleid kan ook worden gekeken naar maatregelen gericht op gronden van de Rijksoverheid [P]. Zo kunnen gronden in eigendom van de Rijksoverheid geschikt zijn voor woningbouw, die mogelijk op dit moment daar niet voor benut worden. In de werktafelsessies is daarom aangegeven dat een rijksgrondenbeleid gericht op het realiseren van sociale huurwoningen een goede maatregel kan zijn om de woningbouw te versnellen. In de werktafel brede reflectie werd deze maatregel als haalbaar geacht, mits de gronden geschikt zijn voor woningbouw, aansluiten op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling passend bij het gewenste woningbouwprogramma. De minister heeft reeds het takenpakket van het Rijksvastgoedbedrijf verruimt in 2023, om vastgoed en grond in te zetten ten behoeve van de realisatie van het kabinetsbeleid. Daaronder vallen expliciet ook woningbouw en de huisvesting van aandachtsgroepen.[23] Een recente analyse van de ontwikkelpotentie van gronden van het Rijksvastgoedbedrijf laat zien dat de meeste gronden die op een voor woningbouw geschikte locatie liggen al in beeld zijn voor concrete projecten.[24]

[23] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2023/03/10/beslisnota-bij-kamerbrief-verbreding-takenpakket-rijksvastgoedbedrijf en https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/03/29/rijksvastgoedbedrijf-gaat-grotere-rol-spelen-bij-maatschappelijke-vraagstukken.

[24] Zie: Woningbouwmogelijkheden voor het Rijksvastgoedbedrijf, 2023. Het gaat om 2.604 hectare voor onder meer Almere Pampus, Oosterwold, Lelystad Warande en Vliegkamp Valkenburg. In aanvulling daarop heeft nog 359 hectare een hoge ontwikkelpotentie op korte termijn en 1.351 hectare een hoge ontwikkelpotentie op lange termijn. Daarnaast is er nog 751 hectare grond met een lage ontwikkelpotentie.

Nr.	Maatregel	Toelichting
M	Actief grondbeleid / verwerven van grond	Gemeenten een actievere rol op de grondmarkt laten nemen door zelf actief grond te verwerven of een ander actief beleid te voeren.
N	Voorkeursrecht	Toepassen het voorkeursrecht (Omgevingswet, voorheen Wet voorkeursrecht gemeenten) stimuleren.
O	Onteigenen	Inperken eigendomsrecht (onteigening vaker inzetten).
P	Rijksgrondenbeleid	Rijksgrondenbeleid gericht op realiseren sociale huurwoningen.

3.4 Deelname woningcorporaties in private ontwikkelingen en herontwikkeling op eigen grond

Bij particuliere ontwikkelingen moeten woningcorporaties in positie worden gebracht om sociale huurwoningen te kunnen realiseren. Als de grond al in handen is van een ontwikkelende partij kan de gemeente maatregelen treffen om een corporatie in positie te brengen, bijvoorbeeld door het opstellen van kaders [O]. Een eenvoudige maatregel die tijdens de werktafels vaker werd genoemd is het harder afdwingen van dertig procent sociale huur bij nieuwbouwprojecten door gemeenten. Wel is hierbij een kanttekening dat hiermee niet automatisch de sociale doelstellingen en aantallen woningen worden gerealiseerd, bijvoorbeeld als in een gemeente met een klein aandeel sociale huurwoningen met name kleine woningbouwprojecten doorgang vinden. Daarnaast kan aanscherping van kaders ertoe leiden dat plannen voor locaties die zijn aangekocht met andere verwachtingen (oude kaders) uit- of afgesteld worden. Ook hebben diverse partijen tijdens werktafelsessies aangegeven dat er, met het oog op andere doelstellingen, ook behoefte is aan lokale afwegingen en maatwerk. De werktafel brede reflectie sluit hierbij aan. Het hanteren van heldere en scherpe kaders voor sociale huur door gemeenten is een kansrijke maatregel, en het harder sturen op dertig procent sociaal in nieuwe projecten kán hier onderdeel van zijn. Wel geldt hierbij dat deze sturing een middel is om meer sociale huur te realiseren en dat er aanzienlijke verschillen zijn per regio, gemeente en project. Naast het landelijk afdwingen dat in nieuwbouwprojecten een vastgesteld percentage sociaal wordt ontwikkeld, kunnen gemeenten zelf ook kaders opstellen om woningcorporaties in positie te brengen. Bij deze kaders is het dan wel van belang dat deze aansluiten bij de mogelijkheden van de betreffende corporatie(s), zodat een ontwikkeling ook haalbaar is. Aan de andere kant kan een gemeente ook actief woningcorporaties in positie brengen, bijvoorbeeld door bij gronduitgifte samenwerking met een corporatie verplicht te stellen [Q].

Een andere manier waarop woningcorporaties sociale huur kunnen realiseren, is door herontwikkeling van eigen bezit. In de werktafels werd aangegeven dat de politiek/gemeenten minder terughoudend moeten zijn ten aanzien van sloop, zodat woningcorporaties makkelijker aan sloop-nieuwbouw kunnen doen en woningen van goede kwaliteit kunnen toevoegen aan de woningvoorraad [R]. Daarnaast werd tijdens de werktafels aangegeven dat de waardering van vastgoed moet worden herzien, zodat sloop-nieuwbouw van (niet-duurzaam) vastgoed een rendabele businesscase krijgt.

Nr.	Maatregel	Toelichting
O	Heldere en scherpe kaders sociale huur in woningbouwprogramma	Sturing op dertig procent sociaal in nieuwe projecten door gemeenten afdwingen.
P	Eenduidige definitie sociale huur	Door het landelijk vaststellen van een eenduidige definitie van sociale huur (inclusief instandhoudingstermijn, grootte en woonruimteverdeling), worden woningcorporaties beter in positie gebracht. Dit wordt versterkt als wordt voorgeschreven in het woningbouwprogramma dat een aandeel van de ontwikkeling moet bestaan uit sociale huur. Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting voorziet hierin (zie tekstvak in paragraaf 1.2).
Q	Woningcorporaties vroegtijdig betrekken bij kaderstelling en gronduitgifte	Het vroegtijdig vastleggen van gemeentelijke kaders voor projecten met woningcorporaties en ontwikkelaars zorgt ervoor dat bij planontwikkeling rekening wordt gehouden met realistische verwachtingen. Daarnaast draagt het vroegtijdig betrekken van woningcorporaties in het proces bij aan de haalbaarheid van ontwikkelingen, doordat de kaders beter aansluiten bij de woningcorporaties. Dit kan bijvoorbeeld bij turn-key afname belangrijk zijn, omdat woningcorporaties op deze manier invloed hebben op de gestelde voorwaarden en eisen aan het product. Een andere manier om woningcorporaties in een vroeg stadium in positie te brengen is door bij gronduitgifte via tenders het betrekken van corporaties te verplichten.
R	Stimuleren transformatie en herontwikkeling	Transformatie en herontwikkeling van vastgoed kan bijdragen aan een netto toevoeging sociale huurwoningen of aan het toevoegen van woningen van betere kwaliteit. Onderdeel van deze maatregel is het herzien van de waarderingsmethode van (niet-duurzaam) vastgoed i.r.t. inbrengwaarde bij herontwikkeling.

3.5 Overige maatregelen om bouw sociale huurwoningen te stimuleren/versnellen

Tot slot zijn tijdens de interviews en werktafels verschillende aanvullende maatregelen genoemd die de haalbaarheid of snelheid woningbouwplannen positief kunnen beïnvloeden. Een daarvan is meer standaardisatie in producten [S], waarbij het mogelijk gemaakt kan worden dat bij voor een standaard product niet steeds alle vergunningen opnieuw aangevraagd hoeven te worden.

Een ander mogelijke maatregel is het meer herschikken van de opgave (afspraken uit de woondeals) tussen gemeenten en regio's [T], om gebieden die meer kunnen doen ook meer te laten doen.

Een derde maatregel die vooral inspeelt op het probleem van ambtelijke capaciteit is om woningbouwprojecten met (veel) sociale huur voorrang te geven in de behandeling door de gemeente [U]. Dit kan ervoor zorgen dat beperkte ambtelijke capaciteit in ieder geval minder impact heeft op het realiseren van voldoende sociale huurwoningen. Tegelijkertijd heeft dit wel een weerslag op andere woningbouwprojecten.

Tot slot is tijdens werktafels de omvang en complexiteit van projecten verschillende malen ter sprake gekomen. Enerzijds is er het belang om complexiteit te reduceren, door projecten klein

te houden. Anderzijds kan het samenvoegen van projecten kansen bieden om binnen projecten te verevenen en uit te ruilen in programma en andere projectonderdelen [V].

Nr.	Maatregel	Toelichting
S	Standaardisatie producten	Standaardisering van producten, zoals conceptbouw, is kostenefficiënt (lagere plankosten).
T	Herschikken opgave tussen gebieden	Herschikken / uitruilen opgave sociale huur binnen en tussen regio's (als realisatie achterblijft).
U	Voorrang aan projecten met (veel) sociale huur	Verplichte voorrang gemeentelijke procedures projecten met (minimaal dertig procent) sociale huur.
V	Integrale benadering van woningbouw	Woningbouwprojecten koppelen en financiering integraal aanpakken (verevenen groter gebied).

3.6 Deelconclusie

De meeste maatregelen uit de literatuurverkenning kwamen, in meer of mindere mate, ook terug in de praktijk. Enkel de **wettelijke veranderingen** om woningcorporaties meer ruimte te geven om grond aan te komen werden niet overal als effectief gezien, met name als de ambitie om grond te verkrijgen er niet was. Het invoeren van een eenduidige berekening van de sociale grondprijs of een landelijke grondprijs werden wel als positieve toevoeging benoemd.

Tijdens de interviews en werktafels hebben zowel gemeenten als woningcorporaties zorgen geuit over de **financiële randvoorwaarden** om de (sociale) woningbouwambities, in combinatie met andere opgaven, te kunnen realiseren. Met name het belang van een duurzaam bedrijfsmodel voor woningcorporaties, waarmee inkomsten en uitgaven en de opgaven en de investeringsruimte met elkaar in balans zijn. Verschillende mogelijke maatregelen zijn in dat kader genoemd, maar de wijze waarop een duurzaam bedrijfsmodel wordt geborgd werd van ondergeschikt belang geacht.

Meer toegespitst op de financiële haalbaarheid van woningbouwprojecten kan het **temperen van grondprijzen** via een grondbelasting of een planbatenheffing voor het aanwenden van waardestijgingen voor publieke investeringen een bijdrage leveren. Meer direct werden de Woningbouwimpuls en Startbouwimpuls als voor veel projecten noodzakelijke financiële steun beschouwd om respectievelijk noodzakelijke aanvullende investeringen gekoppeld aan woningbouwplannen te kunnen dragen en exploitatietekorten door veranderende omstandigheden op te vangen (als gevolg van beleidswijzigingen/hogere eisen aan woningbouwplannen en exogene factoren zoals rentestanden). Het verruimen van activiteiten die onder DAEB vallen zou volgens respondenten woningcorporaties meer ruimte kunnen geven, maar de vraag is of dat ook bijdraagt aan de realisatie van sociale huurwoningen of eerder resulteert in een verschuiving van sociale huur naar middenhuur.

Meer **actief grondbeleid** door gemeenten en het benutten van locaties in bezit van het Rijk voor (sociale) woningbouw werd als waardevolle aanvulling gezien. Echter worden tegelijkertijd de verwachtingen getemperd. De financiële middelen van gemeenten zijn beperkt en veel posities zijn al ingenomen door andere partijen. Gemeenten kunnen **bestaande instrumenten** als het voorkeursrecht en onteigening wel vaker inzetten om grond in bezit te krijgen dan wel ontwikkeling te stimuleren en speculatie in te perken. Locaties in bezit van de Rijksoverheid zijn maar in beperkte mate geschikt voor woningbouw.

Uit de interviews en werktafels kwam naar voren dat verschillende woningcorporaties steeds beter samenwerken met private ontwikkelaars en mede door strengere en consistente kaders van de gemeente en ook beter in positie komen om **woningen af te nemen uit private ontwikkelingen**. Dit kan verder versterkt worden door ingezet beleid door te zetten en nog steviger te verankeren. In de samenwerking kan het vroegtijdig betrekken van woningcorporaties bij ontwikkelingen en ook het opstellen van kaders voor gronduitgifte van belang zijn.

4 Beleidsalternatieven en reflectie

Na de inventarisatie en duiding van obstakels (hoofdstuk 2) en mogelijke maatregelen (hoofdstuk 3), gaat dit hoofdstuk in op verschillen tussen gemeenten (paragraaf 4.1). Vervolgens wordt ingegaan op de beperkte animo van woningcorporaties om zelf strategisch grond aan te kopen (paragraaf 4.2). Dat geeft mede richting aan welke beleidsrichtingen nagestreefd zouden kunnen worden. Die worden vervolgens uiteengezet en gekoppeld aan concrete bijbehorende maatregelen voor de Rijksoverheid en andere actoren (paragraaf 4.3).

4.1 Fase van beleidsontwikkeling van gemeenten

Veel gemeenten hebben in de afgelopen vier jaar beleidsdoelstellingen en kaders ten aanzien van de realisatie van meer betaalbare woningen, waaronder sociale huurwoningen, gewijzigd. Dit is mede ingegeven door het toegenomen en breed gedeelde publieke en politieke gevoel van urgentie over het gebrek aan beschikbaarheid en toegankelijkheid van betaalbare woningen, de versterkte sturing door de Rijksoverheid op het terrein van woningbouw, en de verschillende gesloten regionale woondeals.

Omdat het in veel gevallen vijf tot tien jaar duurt voordat een initiatief tot een opgeleverd woningbouwproject leidt, zijn woningen die nu ontwikkeld worden vaak tot stand gekomen binnen een andere beleidscontext. Tegelijkertijd betekent het dat aanscherping van beleid tot gevolg kan hebben dat partijen strategisch grond hebben aangekocht binnen een andere beleidscontext en daarmee samenhangende verwachtingen over het te realiseren programma en dus de waarde van de grond.

Het onderzoek toont dat gemeenten verschillen in de mate waarin ambities en kaders recentelijk zijn aangepast en de mate van doorwerking in het verdere gemeentelijke beleid en de inzet van instrumenten. De verschillen in de fase van beleidsontwikkeling waarin gemeenten zitten, zorgen ervoor dat gemeenten met verschillende obstakels te maken hebben. Daardoor zullen verschillende maatregelen ook niet op alle gemeenten hetzelfde effect hebben. Bijvoorbeeld: maatregelen die bijdragen aan kennis over instrumenten en het aanscherpen van het beleidskader ten aanzien van betaalbare woningen zullen vooral effect hebben op gemeenten die dit nog niet benutten.

4.1.1 Gemeenten met ambities en kaders in verandering

Gemeenten waar ambities en kaders nog niet volledig zijn aangepast of op elkaar zijn afgestemd kunnen nog in grotere mate te maken hebben met optimisme en speculatie. In deze gemeenten kan hierdoor sprake zijn van onduidelijkheid over de eisen, of kunnen partijen de verwachting hebben dat er ruimte is om medewerking van de gemeente te kunnen krijgen voor een voor hen gunstiger programma met een kleiner aandeel betaalbare woningen en een groter aandeel dure huur en koopwoningen. Van deze situatie is bijvoorbeeld sprake in Zoetermeer, waar het aandeel sociale huur in de bestaande voorraad relatief hoog is. In de afgelopen jaren is minder gestuurd op sociale huur en zijn woningcorporaties minder sterk in positie gebracht. Op het moment wordt weer gekeken hoe sociale huur beter geborgd kan worden in de nieuwbouw.

4.1.2 Gemeenten met recent verhoogde ambities en aangescherpte kaders

In gemeenten waar de ambities en kaders duidelijk zijn, maar waar deze recentelijk zijn aangepast, zal optimisme en speculatie (steeds) minder van toepassing zijn. Wel speelt in deze gemeenten dat de aanpassingen van het lokale beleid zorgen voor tijdelijke (financiële) spanning op projecten. Gronden kunnen zijn aangekocht ten tijde van de voorgaande

beleidscontext. Hogere eisen ten aanzien van het aandeel sociale huurwoningen en overige betaalbare woningen kunnen betekenen dat een project financieel niet meer uitkomt door onvoorziene afgenomen inkomsten van een project.

Dit speelt bijvoorbeeld in Enschede en Geldrop-Mierlo. In Enschede is het aandeel sociale huur voor de gemeente als geheel vastgelegd en de urgentie wordt onderstreept, maar daarbij zijn geen vaste kaders vastgelegd voor afzonderlijke woningbouwplannen. Het verschilt per ontwikkelaar in hoeverre zij voor een grondaankoop afstemmen met de gemeente waar zij rekening mee moeten houden. In Geldrop-Mierlo wordt nog gezocht hoe, gegeven de opgave, gemeente, woningcorporaties en ontwikkelaars optimaal kunnen samenwerken om voldoende sociale huurwoningen te realiseren. Woningcorporaties hebben nog moeite om in positie te komen.

4.1.3 Gemeenten met langjarige consistent beleid en optimale benutting van beschikbare instrumenten

In gemeenten die al langer een consistent beleid voeren dat niet hoefde te worden aangepast in reactie op de recente ontwikkelingen zoals de gesloten woondeals spelen optimisme, speculatie en druk op de financiële haalbaarheid door aanpassingen in het beleid veel minder. De gemeenten Utrecht en Haarlem (zie kader in paragraaf 4.3.3) zijn voorbeelden op dit vlak.

Dat betekent niet dat in dergelijke gemeenten de ambities voor het realiseren van sociale huurwoningen zonder problemen gehaald worden. In deze gemeenten spelen, net als bij andere gemeenten, alsnog verschillende meer structurele obstakels. Het gaat daarbij om verschillende obstakels die de financiële haalbaarheid van plannen beperken, zoals complexiteit van (binnenstedelijke) woningbouwlocaties, hoge bijkomende kosten voor bijvoorbeeld grondsanering of de aanleg van infrastructuur, en beperkte investeringscapaciteit van gemeenten.

4.2 Beperkte animo woningcorporaties om grond aan te kopen

Uit de interviews met woningcorporaties en de werktafels lokale ervaring komt naar voren dat woningcorporaties beperkte animo hebben om strategisch grond aan te kopen. Hiervoor worden verschillende redenen gegeven.

4.2.1 Beperkte beschikbaarheid van geschikte kavels voor een passende prijs

Het aantal potentieel geschikte kavels dat op de markt beschikbaar is voor een passende prijs is zeer beperkt. Versterkt door de toegenomen focus op woningbouw binnen bestaande bebouwde gebieden zijn de meeste locaties bebouwd en/of in bezit van een partij die al dan niet in samenwerking gebruik kan maken van het zelfrealisatierecht.

4.2.2 Mogelijkheden strategische grondaankopen beperkt door regelgeving

Uit het onderzoek komt naar voren dat naarmate in gemeenten langer een consistente beleidslijn wordt gehanteerd, zij beter in positie komen in private ontwikkelingen (in samenwerking, afname deel van de grond of turn-key afname van woningen) en daarmee het animo om zelf strategisch grond aan te kopen afneemt.

Een aantal woningcorporaties geeft aan wel animo te hebben om grond te verwerven. Dit valt deels samen met woningcorporaties die actief zijn in gemeenten waar zij minder goed in positie worden gebracht om deel te nemen aan projecten van private ontwikkelaars of grond aan kunnen kopen van gemeenten. Deze woningcorporaties kunnen, als zich in de praktijk ook mogelijkheden voordoen, gebruik maken van ruimere mogelijkheden om grond aan te mogen kopen. In hoeverre dit dan ook gebeurt hangt mede af van de aanwezigheid van geschikte

kavels. Het gaat daarbij concreet om de aanstaande (per 1 juli) verruiming van de termijn waarbinnen aangekochte grond redelijkerwijs tot ontwikkeling moet kunnen komen van vijf naar tien jaar en de mogelijkheid om ook grond aan te kopen waar nog geen woonbestemming op rust.

4.2.3 Tot ontwikkeling brengen van grond duurt erg lang

Dat de woningcorporaties in gemeenten waar zij via andere wegen voldoende in positie worden gebracht geen of minder animo hebben om strategisch grond aan te kopen, komt mede doordat de ontwikkeling van woningen zeer lang duurt. Met name het turn-key afnemen van woningen uit projecten van private partijen kan op kortere termijn tot uitbreiding van de portefeuille van woningcorporaties leiden. Ook gegeven de beperkte investeringscapaciteit wordt de voorkeur gegeven aan strategieën met meer zekerheid op de korte termijn dan strategieën met voor de langere termijn met een grotere onzekerheid.

4.2.4 Risico's wegen niet op tegen de extra sturing

Wanneer woningcorporaties meer ruimte zouden krijgen om strategisch gronden aan te kopen, bijvoorbeeld door (onder voorwaarden) toe te staan locaties zonder woonbestemming aan te kopen of de termijn waarbinnen een project redelijkerwijs gerealiseerd moet zijn te verlengen van vijf naar tien jaar, geven verschillende woningcorporaties aan niet te verwachten daar gebruik van te zullen maken.

Wanneer naast de verlenging van de ontwikkeltermijn van vijf naar tien jaar ook de aankoop van minder warme grond (zonder woonbestemming) mogelijk gemaakt zou worden, zouden de risico's toenemen. De vraag is of aankopen van minder warme grond, ook gegeven de grote investeringsopgaven waar woningcorporaties voor staan, een verstandige investering is. Daarbij is de meerwaarde van een grotere invloed, op bijvoorbeeld het type woningen dat gerealiseerd kan worden bij het in eigen bezit krijgen van grond, beperkt als de kaders in een gemeente helder zijn en het instrumentarium adequaat wordt toegepast, waardoor woningcorporaties ook bij private ontwikkelingen in positie worden gebracht.

4.3 Globale beleidsalternatieven en bijbehorende maatregelen

Op hoofdlijnen zijn een aantal beleidsalternatieven te onderscheiden die samenhangen met de verschillende manieren waarop woningcorporaties tot realisatie van sociale huurwoningen kunnen komen. We onderscheiden er vier (zie Figuur 3). Voor ieder beleidsalternatief kunnen weer andere concrete maatregelen ingezet worden. Het ene beleidsalternatief sluit het andere niet uit. Tegelijkertijd zijn er een aantal randvoorwaarden te onderscheiden die van belang zijn om maatregelen ten aanzien van beleidsalternatieven effectief te laten zijn. Hieronder bespreken we de vier beleidsrichtingen en in hoeverre deze naar verwachting bij zullen dragen aan het realiseren van sociale huurwoningen en de randvoorwaarden die hierop van invloed zijn. We gaan daarin ook in op de termijn waarop maatregelen effect zouden kunnen sorteren, waarbij we onderscheid maken tussen de korte (binnen enkele jaren), middellange (ongeveer binnen drie tot zeven jaar) en lange termijn (langer dan zeven jaar).

Figuur 3 Vier beleidsalternatieven gerelateerd aan de strategieën om sociale huurwoningen te realiseren

4.3.1 Beleidsalternatief I – Strategische grondaankopen door woningcorporaties faciliteren en stimuleren

Zoals beschreven in 4.2 is het animo van woningcorporaties om strategische grondaankopen te doen beperkt. Het is de vraag of het meer ruimte en middelen geven aan woningcorporaties om te concurreren op de grondmarkt zal leiden tot (significant) meer strategische grondaankopen. Enerzijds zijn er slechts beperkt gronden beschikbaar, anderzijds geven verschillende woningcorporaties tijdens het onderzoek aan dat zij niet verwachten dat dergelijke maatregelen zullen leiden tot andere afwegingen. Woningcorporaties hebben te maken met een grote en urgente opgave en beperkte investeringsruimte. Daardoor geven zij de voorkeur aan strategieën zoals turn-key afname van woningen, omdat die op kortere termijn en met meer zekerheid tot meer sociale huurwoningen leiden. Minder warme grond (zonder woonbestemming), betekent ook dat aankoop daarvan grotere risico's met zich mee brengen.

Maatregelen voor dit beleidsalternatief zullen, in ieder geval op korte termijn, waarschijnlijk slechts beperkt kunnen bijdragen aan de realisatie van sociale huurwoningen. Dergelijke maatregelen zijn wel gewenst door een beperkte groep woningcorporaties actief in gemeenten waar zij door de fase van beleidsontwikkeling (zie paragraaf 4.1) (nog) onvoldoende in positie komen bij particuliere ontwikkelingen en ook onvoldoende toegang hebben tot gemeentegrond. Het is de vraag in hoeverre de ingezette koers van sterkere sturing op sociale huur in woningbouwplannen doorwerkt en wat het aanvullende effect van de voorgestelde wet Versterking regie volkshuisvesting zal zijn. Deze ontwikkelingen kunnen het animo van woningcorporaties om zelf strategisch grondposities in te nemen verder beperken.

Bijbehorende maatregelen

Een eenduidige berekening van de sociale grondprijs of een landelijke sociale grondprijs [J] kunnen bijdragen aan de helderheid van kaders en afhankelijk van de hoogte van de grondprijzen ook aan het duurzame bedrijfsmodel van woningcorporaties. Een pragmatische manier om tot een landelijke sociale grondprijs te komen zou kunnen zijn om, in lijn met de Nationale Prestatieafspraken, afspraken te maken met gemeenten en woningcorporaties over een (maximale) sociale grondprijs. Mogelijk kunnen private ontwikkelaars hier ook bij aansluiten om te zien in hoeverre een (maximale) sociale grondprijs ook als norm kan gelden voor afname van grond door woningcorporaties uit grotere gebiedsontwikkelingen waarbij de grond in handen is van private partijen. Het hangt wel af van de hoogte van de sociale grondprijs of het een verbetering betekent voor woningcorporaties. Echter, wanneer het een maximum betreft kunnen ook lagere tarieven gerekend worden en een maximum geeft in ieder geval meer zekerheid en verkleint de mogelijke verschillen in gehanteerde sociale grondprijzen. Een aanvullende kanttekening is dat de sociale grondprijs slechts een onderdeel is van het complete financiële plaatje voor een woningcorporatie. Ook andere aspecten, waaronder stedenbouwkundige kaders (bijvoorbeeld ten aanzien van parkeren en bouwvolumes), en de mate van flexibiliteit vanuit de gemeenten zijn van belang.

Het vergroten van de wettelijke mogelijkheden om strategisch grond aan te kopen voor woningcorporaties [K en L] zal door het beperkte animo op korte en middellange termijn naar verwachting slechts in beperkte mate kunnen resulteren in extra grondaankopen door woningcorporaties. Daarbij kan het resulteren in het nemen van grotere financiële risico's door woningcorporaties. Wellicht dat het op de lange termijn, onder andere omstandigheden waarin door afgenomen urgentie de langere ontwikkeltijd minder van belang is en private grondeigenaren posities van de hand willen doen, wel tot meer grondaankopen door woningcorporaties kan leiden. Dat zal echter ook afhangen van de mate waarin woningcorporaties succesvol via andere strategieën tot realisatie van nieuwe sociale huurwoningen kunnen komen.

4.3.2 Beleidsalternatief II – Meer mogelijkheden bieden voor afnemen overheidsgrond door woningcorporaties

Een van de manieren voor woningcorporaties om aan ontwikkellocaties te komen is het aankopen van grond van gemeenten of andere overheden. In reactie op noodgedwongen afboekingen op de waarde van gemeentegrond na de financiële crisis van 2008 zijn gemeenten minder actief grondbeleid gaan voeren (ook woningcorporaties hebben met afboekingen op grondposities te maken gehad). Recentelijk, ingegeven door het tekort aan betaalbare woningen, is de discussie weer opgekomen of gemeenten niet vaker een risicodragende rol moeten nemen en zelf grond/locaties aankopen.

Net als voor woningcorporaties zijn ook voor gemeenten de mogelijkheden beperkt door onvoldoende financiële middelen en doordat potentiële ontwikkellocaties al zijn ingenomen door partijen die gebruik kunnen en willen maken van het recht op zelfrealisatie.

Naast aankoop van gronden voor de kortere en langere termijn kunnen gemeenten ook verschillende instrumenten inzetten om grond in bezit te krijgen, zoals het toepassen van het voorkeursrecht en onteigening. Een bijkomend effect kan zijn dat een (voorgenomen) inzet van deze instrumenten zelfrealisatie kunnen bespoedigen. Hoewel de gemeente grond dan niet in bezit krijgt, kan het wel bijdragen aan snellere realisatie van woningen, inclusief woningen in het sociale huursegment.

Bijbehorende maatregelen

Gemeenten kunnen grond beschikbaar stellen voor woningcorporaties via actief grondbeleid [K] en het actiever toepassen van het voorkeursrecht [L] en onteigening [M]. Actiever grondbeleid gaat wel gepaard met financiële risico's. Deze risico's dienen in verhouding te staan tot de extra sturing die het oplevert. De Rijksoverheid zou een rol kunnen spelen bij de financiering van actief grondbeleid of het afdekken van risico's, waardoor de risico-afweging vaker ten gunste van grondaankoop door de gemeente uitvalt. Het voorkeursrecht en onteigening zouden mogelijk effectiever gemaakt kunnen worden, wat reeds onderdeel is van verschillende onderzoeken over de modernisering van het grondbeleid. Deze maatregelen kunnen na inwerkingtreding op korte termijn bijdragen aan een actievere rol van gemeenten. Het kan vervolgens nog vele jaren duren voordat (sociale huur)woningen op deze locaties zijn gerealiseerd, waardoor deze maatregelen effect kunnen hebben op de middellange en lange termijn.

Ongeacht eventuele hervorming zouden gemeenten ondersteund kunnen worden bij de inzet van de bestaande instrumenten, bijvoorbeeld door het delen van expertise en ervaring. Dat kan op korte en middellange termijn effect sorteren, al betreft het ook hierbij sturing in het beginstadium van planontwikkeling. Tot slot kan grond in bezit van de Rijksoverheid verder benut worden [N]. De meeste grond is echter niet geschikt zijn voor (sociale) woningbouw, of wordt al voor woningbouw ingezet. Ook bij dergelijke locaties gaat het om de beginfase van

planontwikkeling. Afhankelijk van de locatie en omstandigheden kan het op middellange termijn tot de realisatie van sociale huurwoningen leiden.

4.3.3 Beleidsalternatief III – Positie van woningcorporaties voor deelname private ontwikkelingen versterken

Ten aanzien van het in positie brengen van woningcorporaties om deel te nemen aan private ontwikkelingen zijn al grote stappen gezet. Zoals beschreven in paragraaf 4.1 tonen gemeenten waar al langere tijd consistent beleid gevoerd wordt ten aanzien van eisen aan sociale huur in woningbouwprojecten (heldere eisen/kaders en inzet van instrumentarium) aan dat woningcorporaties hiermee goed in positie gebracht kunnen worden. Veel gemeenten zijn echter nog niet zover, doordat eisen en kaders nog onvoldoende of recentelijk pas zijn aangescherpt en/of het beschikbare instrumentarium onvoldoende wordt benut.

Recente ontwikkelingen dragen al sterk bij aan deze beleidslijn. Denk daarbij aan de afspraken in de verschillende woondeals, waarmee de lijn van de Rijksoverheid om twee derde betaalbare woningen in de nieuwbouw te realiseren doorwerkt naar het regionale en lokale schaalniveau. Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting zet hierin een volgende stap, met de eenduidige definitie van sociale huur en het volkshuisvestingsprogramma inclusief instructieregels die sturen op het aandeel sociale huurwoningen en een duidelijker kader bieden en mogelijkheden geven om implementatie door lagere overheden af te dwingen.

Zoals eerder beschreven zorgt de bijstelling van eisen ten aanzien van het aandeel betaalbare woningen voor tijdelijke (financiële) spanning op projectniveau, doordat bijvoorbeeld grond kan zijn aangekocht met andere verwachtingen. Met de tijd neemt het aantal projecten waar sprake is van een dergelijke spanning door de aanpassing van eisen en kaders af. Ook bij locaties die onder andere verwachtingen zijn aangekocht, kan de ontstane (financiële) spanning afnemen over tijd door de ontwikkeling van vrij-op-naamprijzen (inflatie).

Een belangrijk onderdeel van dit beleidsalternatief is daarom het voeren van een consistent beleid ten aanzien van de eisen voor betaalbare woningen, waaronder sociale huurwoningen in nieuwbouwprojecten. Consistent beleid op provinciaal en nationaal niveau draagt bij aan consistent beleid op lokaal niveau. Verschillende maatregelen kunnen hier nog een extra bijdrage aan leveren, waaronder maatregelen uit het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting. Ook het inperken van de beleidsruimte van gemeenten en de ruimte om bovenwettelijke eisen te stellen kunnen effect hebben, maar dit staat op gespannen voet met de beleidsvrijheid van gemeenten.

Wat betreft de inzet van beschikbare instrumenten is nog veel te winnen, zo blijkt uit de focusgroepen en interviews. Met name gemeenten die recentelijk de eisen en kaders hebben aangescherpt passen het beschikbare instrumentarium niet optimaal toe. Denk bijvoorbeeld aan doorwerking in de woonvisie, sturing via het Omgevingsplan, prestatieafspraken met woningcorporaties en de inzet van een doelgroepenverordening om met minimale instandhoudingstermijnen, woningoppervlaktes en eisen aan de toewijzing van sociale huurwoningen het voor beleggers onaantrekkelijk te maken om sociale huurwoningen zelf te exploiteren. Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting zal met name de doelstelling van twee derde betaalbare huurwoningen beter verankeren. Ook geeft het meer mogelijkheden om te sturen op de uitvoering, met name als het gaat om het bieden van ontwikkelmogelijkheden op specifieke locaties. De verdere toepassing van het instrumentarium door gemeenten wordt niet direct afgedwongen, maar is wel een logische volgende stap in de implementatie door gemeenten.

Haarlem als voorbeeld

De gemeente Haarlem kan dienen als voorbeeld van een gemeente waar goede resultaten het gevolg zijn van het in positie brengen van woningcorporaties bij particuliere ontwikkelingen door meerjarig consistent beleid en de inzet van het beschikbare instrumentarium. De gesloten woondeals hebben daar niet tot grote verschuivingen in het beleid gezorgd. Haarlem hanteert al langer een programmatische verdeling van **40/40/20** (veertig procent sociale huur, veertig procent middeldure huur en koop en twintig procent dure huur en koop).[25] De spelregels hiervan zijn in 2018 door de gemeenteraad vastgesteld, waarmee de gemeente meer sturing geeft aan het realiseren van betaalbare woningen.

Doordat de kaders helder zijn en al lange tijd worden gehanteerd, ervaren deelnemers aan de werktafel **speculatie en grondaankopen onder te hoge verwachtingen niet als significant probleem**. Er zijn wel situaties waarin een marktpartij met te optimistische verwachtingen of speculatieve doeleinden grondposities heeft ingenomen, maar voor deze gevallen geldt dat een partij niet goed heeft opgelet omdat de lijn van de gemeente helder en consistent is. Hoewel deze situaties niet wenselijk zijn, en het in sommige gevallen ertoe leidt dat ontwikkeling op een locatie uitblijft, wordt het toch niet als problematisch ervaren.

Tegelijkertijd heeft de gemeente **vrijwel geen grond in bezit** en is vooralsnog niet voornemens meer actief grondbeleid toe te passen. Ook de woningcorporaties hebben, naast hun eigen woningbouwlocaties, geen grond in bezit. Zij geven aan dat het in Haarlem door de schaarste aan locaties überhaupt geen locaties zijn om aan te kopen, en zelfs als er wel grond beschikbaar zou zijn geven de woningcorporaties aan dat er geen wens is om (strategisch) aan te kopen. Dit is te verklaren door de inzet van het instrumentarium waarmee de gemeente stuurt op betaalbare woningbouw, waarmee woningcorporaties succesvol op andere manieren in positie worden gebracht.

Naast de programmatische verdeling die wordt gehanteerd bij nieuwbouw, heeft de gemeente **duidelijke kaders** opgesteld voor sociale huur en middeldure huur, waaronder afspraken over **type product, huurprijshoogte en exploitatietermijn**. Doordat een sociaal programma verplicht is bij nieuwbouw, worden **woningcorporaties betrokken door marktpartijen**. Hierdoor zitten woningcorporaties al in een vroeg stadium aan tafel bij ontwikkelingen, wat bovendien wordt gestimuleerd door de gemeente. Ook wordt projecten die voldoen aan de programmatische verdeling geprioriteerd, wat bijdraagt aan het (versneld) realiseren van sociale woningbouw.

De gemeente draagt er dus zorg voor dat woningcorporaties in een vroeg stadium worden betrokken bij ontwikkelingen en brengt woningcorporaties bij nieuwbouw in positie door sociale huur af te dwingen. Naast intensieve samenwerking en afstemming tussen gemeente en woningcorporaties, en het stimuleren van samenwerking ook met marktpartijen, zet de gemeente ook nog andere instrumenten in. Zo heeft de Haarlem een **doelgroepenverordening, huisvestingsverordening en een actieplan versnelling woningbouw**, maar ook worden aanvullende middelen gezocht en ingezet ten gunste van woningbouwontwikkeling – zoals een **fonds van gemeentelijke middelen** voor de bouw van sociale huurwoningen en vier ontwikkellocaties waarvoor subsidie uit de **Woningbouwimpuls** is toegekend.

Uiteindelijk is de basis voor het succes van Haarlem gelegd in de Nota ‘kaders en instrumenten sociale huur en middensegment’ uit 2018, maar dit garandeert nog niet succesvolle realisatie

[25] Zie ook Sturen op betaalbare woningen: het succes van Haarlem (Corel, van der Veen, Ruimte+Wonen, 2023)

van (sociale) nieuwbouw. Het succes van Haarlem zit in de onderlinge **samenwerking tussen gemeente, woningcorporaties en marktpartijen**, de actieve rol en daadkracht van de gemeente om betaalbare woningbouw van de grond te krijgen en het **consistent hanteren én inzetten van het beschikbare instrumentarium** door de gemeente. Dit draagt bij aan het succesvol positioneren van woningcorporaties in nieuwbouwontwikkelingen (in eigendom van marktpartijen).

Bijbehorende maatregelen

Maatregelen die hier betrekking op hebben dragen bij aan de toevoeging van sociale huurwoningen door deelname van woningcorporaties in particuliere ontwikkelingen. Het voorbeeld van de gemeente Haarlem toont dat de belangrijkste voorwaarde voor deze strategie een helder en consistent beleid is, waarbij ook instrumenten zoals een doelgroepenverordening worden ingezet om woningcorporaties in positie te krijgen. Hoewel verschillende gemeenten in de richting van het voorbeeld Haarlem bewegen, door aanscherping van kaders en het meer en beter benutten van verschillende instrumenten, zijn er grote verschillen tussen gemeenten. En soms doet een gemeente weer een stap terug. Gemeenten kunnen hier een belangrijke bijdrage leveren door heldere kaders op te stellen en bestaande instrumenten te benutten met als doel om woningcorporaties in positie te brengen [O]. Op korte termijn kan dit tot frictie leiden, maar op de middellange en lange termijn lijkt dit een steeds effectievere strategie. Zo is ook de inschatting van deelnemers aan de werktafel brede reflectie. Een nadeel van deze strategie is wel dat sociale huurwoningen onderdeel zijn van een bredere ontwikkeling en daarmee ook verbonden met de vrijesectorhuur- en koopmarkt. Dat maakt het belang van het voeren van anticyclisch beleid nog groter en betekent dat dit niet enkel via het stimuleren van investeringen door woningcorporaties kan lopen.

Vanuit de Rijksoverheid zou, in aanvulling op het voorschrijven van een eenduidige definitie van sociale huur [P], wat onderdeel is van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, kunnen verkennen of de kaders ten aanzien van sociale huur in nieuwbouwprojecten en/of de toepassing van de doelgroepenverordening dwingender kunnen worden [O]. Dat zou betekenen dat de beleidsvrijheid van gemeenten verkleind wordt. Minder vergaand is het delen van expertise en goede voorbeelden aan gemeenten. Ten aanzien van het optimaal benutten van beschikbare instrumenten kan de Rijksoverheid een rol spelen in het delen van kennis en expertise en het tonen van goede voorbeelden. De Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties werkt hier reeds aan. Versterking van de consistente beleidslijn vanuit de Rijksoverheid draagt op de korte termijn bij aan het bestendigen en versnellen van de waargenomen ontwikkeling van gemeenten. Het draagt ook bij aan het bijstellen van verwachtingen van grondeigenaren en projectontwikkeling. Dit kan op korte termijn invloed hebben op de planvorming, maar wat betreft gerealiseerde sociale huurwoningen gaat het eerder om de middellange en lange termijn. Wanneer financiële consequenties van strengere kaders aangaande sociale huurwoningen in lopende plannen worden gecompenseerd (zie punt 3 in 4.3.5), kunnen plannen die verder zijn bijgesteld worden en daarmee effecten ook naar voren worden gehaald (korte tot middellange termijn).

4.3.4 Beleidsalternatief IV - Herontwikkeling van eigen locaties door woningcorporaties faciliteren en stimuleren

Een andere manier waarop woningcorporaties sociale huur kunnen realiseren, is door herontwikkeling van eigen bezit. Het voordeel van dit alternatief is dat herontwikkeling plaats kan vinden op grond die al in bezit van de woningcorporaties is. Om ook daadwerkelijk sociale huurwoningen te realiseren is verdichting een vereiste. Tijdens de werktafel werd door

verschillende partijen gesteld dat dergelijke herontwikkelingsprojecten in de praktijk erg moeilijk zijn. Ten eerste vanwege financiële uitdagingen, omdat de te vervangen woningen op papier vaak nog een grote waarde vertegenwoordigen terwijl deze woningen vaak niet of nauwelijks voldoende te verduurzamen zijn. Ten tweede omdat bij het terugbouwen van meer woningen vaak tegen kaders aangelopen wordt, waaronder parkeernormen.

Bijbehorende maatregelen

Om meer kansen te benutten is het volgens deelnemers aan de werktafels van belang dat de waardering van vastgoed (inbrengwaarde) wordt herzien, zodat sloop-nieuwbouw van (niet-duurzaam) vastgoed een rendabele businesscase kan krijgen [R]. Daarnaast is voldoende politieke steun nodig om sloop-nieuwbouw mogelijk te maken. Deze maatregelen kunnen direct invloed hebben op lopende plannen en verkenningen van woningcorporaties. Sloop-nieuwbouwprojecten blijven echter complex en de hoeveelheid toegevoegde sociale huurwoningen is vaak beperkt. Resultaten zullen daarom vooral op de middellange en lange termijn zichtbaar zijn.

4.3.5 Randvoorwaarden voor beleidsalternatieven

Een deel van de obstakels en mogelijke maatregelen valt niet direct binnen een van de voorgaande beleidsalternatieven, maar hebben daar indirect wel invloed op. Het gaat daarbij voornamelijk om de randvoorwaarden die nodig zijn om de verschillende strategieën waarmee sociale huurwoningen toegevoegd kunnen worden te realiseren. We onderscheiden drie randvoorwaarden:

1. **Voldoende investeringscapaciteit voor woningcorporaties**

Op verschillende terreinen worden grote investeringen van woningcorporaties gevraagd, waaronder nieuwbouw, verduurzaming van bestaande woningen en het aardgasvrij maken van complexen. De recente beperking van huren verlaagt tegelijkertijd het inkomen van woningcorporaties en daarmee ook de investeringscapaciteit voor de komende jaren. Tijdens de werktafels en interviews wordt benadrukt dat de grenzen voor woningcorporaties over een aantal jaar (2028-2030) bereikt zullen worden, als zij hun plannen in de komende periode tot uitvoering kunnen brengen. Verschillende deelnemers/respondenten benadrukken het belang van maatregelen die bijdragen aan een duurzaam bedrijfsmodel voor woningcorporaties, waardoor zij de gevraagde investeringen ook op de middellange termijn kunnen doen.

De aankondiging in de Kamerbrief over solidariteit en projectsteun in de corporatiesector van een financiële herijking van de Nationale prestatieafspraken voor 2024, om te kijken hoe de prestatieafspraken zich verhouden tot de financiële mogelijkheden en een duurzaam bedrijfsmodel voor woningcorporaties, lijkt van belang om (onzekerheid over) financiële grenzen geen rem te laten zetten op de realisatie van sociale huurwoningen. Uit de interviews en werktafels komt naar voren dat er behoefte is aan een analyse, discussie en herijking van het bedrijfsmodel van woningcorporaties. Voldoende investeringsruimte en vertrouwen over de duurzaamheid daarvan is een randvoorwaarde voor de verschillende beleidsalternatieven.

Bijbehorende maatregelen

Bij deze randvoorwaarde gaat het om de balans tussen inkomsten en uitgaven en de investeringscapaciteit en de som van de verschillende opgaven, waaronder de realisatie van nieuwe sociale huurwoningen. Componenten die meegenomen kunnen worden bij het analyseren en herijken van een toekomstbestendig bedrijfsmodel zijn de huurinkomsten [C], belastingdruk [D]. Aanvullend zouden subsidies [E], een vereveningsfonds [F], verruiming van de DAEB [G] onderdeel kunnen zijn van maatregelen om de balans tussen opgaven en middelen te verbeteren. Dit is voornamelijk van belang voor de middellange termijn, maar

onzekerheid voor de middellange termijn kan ook investeringsbeslissingen op de korte termijn beïnvloeden.

Wanneer in een regio op termijn, ook met onderlinge solidariteit van de verschillende corporaties, de opgave niet gefinancierd kan worden is de minister voornemens om collectieve projectsteun in te zetten. Dat houdt in dat een tegemoetkoming wordt gegeven die wordt opgebracht door andere beschikbare corporaties. Andere instrumenten, zoals de verlaagde grondkosten, saneringssteun en borging van leningen moeten daarvoor al optimaal zijn benut.

De Rijksoverheid is als systeemverantwoordelijke aan zet om de benodigde analyse en discussie te initiëren. Een financiële herijking in relatie tot de Nationale prestatieafspraken kan hier invulling aan geven. Van belang is om woningcorporaties voldoende zekerheid voor de middellange termijn te bieden om op korte termijn verwantwoord te investeren. De gedeelde voornemens ten aanzien van de financiële herijking lijken gezien de geuite zorgen door woningcorporaties tijdens het onderzoek nog onvoldoende zekerheid te bieden.

2. Voldoende dekking van structurele financiële tekorten voor gebiedsontwikkeling

Woningbouwprojecten hebben te maken met aanvullende investeringen. Het gaat daarbij om kosten die samenhangen met andere beleidsambities, infrastructurele investeringen (vooral bij grote gebiedsontwikkelingen) en project-specifieke kosten voor bijvoorbeeld waterbeheersing of grondsanering. Wanneer een groter deel van het woningbouwprogramma uit sociale en andere betaalbare woningen moet bestaan, neemt de kans toe dat grotere aanvullende investeringen financieel niet door de opbrengsten van het woningbouwprogramma gedragen kunnen worden.

Bijbehorende maatregelen

Maatregelen die hier betrekking op hebben dragen bij aan woningbouwprojecten in het algemeen. De Woningbouwimpuls [H] voorziet in exploitatietekorten in relatie tot dergelijke investeringen en zou een meer structureel karakter kunnen krijgen. Dergelijke financiële bijdragen hebben met name effect op woningen die op de middellange termijn opgeleverd kunnen worden.

3. Voldoende dekking van (tijdelijke) financiële tekorten ontstaan door veranderde kaders ten aanzien van het woningbouwprogramma

Aanpassingen in eisen en kaders ten aanzien van het aandeel sociale huurwoningen en andere betaalbare woningen in nieuwbouwplannen resulteren bij een deel van de plannen in financiële spanning, doordat locaties zijn aangekocht met andere verwachtingen. Doordat een groter deel van de woningen betaalbaar moet zijn, kan de residuele waarde van de grond lager zijn dan waarvoor deze is aangekocht. Daar kan op verschillende manieren mee omgegaan worden:

- Lagere bijdrage ten aanzien van betaalbare woningen (in de richting van voorgaande eisen/kaders) accepteren;
- Vasthouden aan nieuwe eisen/kaders en wachten tot ontwikkelaar daaraan kan voldoen;
- Vasthouden aan nieuwe eisen/kaders en met financiële bijdrage zorgen dat vertraging beperkt blijft.

Afhankelijk van hoe met deze spanning wordt omgegaan, kan er sprake zijn van een lagere volkshuisvestelijke bijdrage, vertraging van woningbouw, of een publieke investering. In zekere zin gaat het om een keuze tussen drie kwaden, terwijl mogelijk een (vorige) grondeigenaar heeft geprofiteerd van een te hoge waardering van de grond. Een publieke investering (subsidie) kan ervoor zorgen dat in een overgangsfase waarbij eisen worden verhoogd de gewenste sociale huurwoningen tijdig gerealiseerd kunnen worden.

Bijbehorende maatregelen

Maatregelen die hier betrekking op hebben kunnen bijdragen aan woningbouwprojecten in het algemeen en, waar de tijdelijke financiële tekorten betrekking hebben op de aanscherping van eisen/kaders ten aanzien van sociale huurwoningen, aan de toevoeging van sociale huurwoningen ongeacht de wijze van ontwikkeling/afname.

Het verlichten – middels bijvoorbeeld (een variant van) de Startbouwimpuls [H] vanuit de Rijksoverheid – van de tijdelijke fricties die ontstaan door veranderende kaders kan ook een drempel voor gemeenten om lokaal beleid aan te scherpen wegnemen. Een risico hierbij is dat dergelijke instrumenten kunnen worden ingecalculeerd door actoren en resulteren in hogere grondprijzen.

In aanvulling op meer structurele financiële bijdragen op projectniveau zouden een vereveningsfonds [F] en inperken van bovenwettelijke eisen [I] mogelijk nog een bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van de financiële haalbaarheid van projecten in het algemeen en projecten die geraakt worden door aanscherping van kaders in het bijzonder. Dergelijke maatregelen hebben vooral betrekking op projecten die al iets verder zijn in de planontwikkeling. Daarom kan dit bijdragen aan het vergroten van het aandeel sociale huurwoningen in plannen, dan wel het voorkomen van vertraging door aanscherpen van kaders, op korte tot middellange termijn.

4.4 Deelconclusie

Het afnemen van woningen uit private ontwikkelingen is de primaire strategie voor veel woningcorporaties. Met het ingezette beleid op Rijksniveau, de regionale woondeals en de in veel gemeenten duidelijker wordende kaders, neemt de effectiviteit van deze strategie toe. De wet Versterking regie volkshuisvesting zal naar verwachting verder bijdragen aan het versterken van deze strategie. Het verder borgen en stimuleren van het in positie brengen van woningcorporaties om tot goede afspraken te komen met private ontwikkelaars en voldoende woningen (voornamelijk) turn-key af te nemen, zien wij op basis van het onderzoek als belangrijkste strategie om meer sociale huurwoningen te realiseren. Op basis van het onderzoek is het aan te bevelen om gemeenten te (blijven) inspireren, stimuleren en ondersteunen om de beleidskaders waar nodig aan te scherpen en relevante beschikbare instrumenten te benutten om woningcorporaties in positie te krijgen voor deelname aan private ontwikkelingen. Dit is enerzijds een strategie voor de lange adem, vanwege het belang van een langjarige consistente beleidslijn. Anderzijds kan versterking van deze strategie resultaat opleveren op de relatief korte termijn, omdat meer sociale huurwoningen gerealiseerd kunnen worden in bestaande plannen.

Een risico is dat bij deze strategie sociale huur in projecten verbonden is aan andere marktsegmenten. Wanneer er bijvoorbeeld vraaguitval is op de koopmarkt, kan dat ook gevolgen hebben voor de ontwikkeling van sociale huurwoningen in hetzelfde project. Daarmee is het nog belangrijker om anticyclisch beleid te voeren (en kan dat niet enkel via woningcorporaties). Een andere uitdaging is om de mogelijk negatieve impact van het aanscherpen van kaders voor de lange termijn te beperken. De weerslag op de woningbouw in het algemeen kan beperkt worden door aanvankelijk flexibel om te gaan met de gewijzigde kaders (minder sociaal/betaalbaar programma accepteren wanneer het aantoonbaar financieel niet uit kan). De weerslag op de te realiseren sociale huurwoningen kan beperkt worden door andere kaders te verruimen (bijvoorbeeld ten aanzien van de bouwdichtheid, parkeren of duurzaamheid) of door subsidie. Nader onderzoek (zie onderstaand kader) kan meer inzicht bieden in de omvang en aard van de beschreven weerslag van aangepaste kaders op lopende projecten en hoe beleid, strategie en samenwerking beïnvloeden of er een

financieel haalbaar/voldoende aantrekkelijk plan voor de private ontwikkelaar *en* een aantrekkelijk product (qua prijs en kwaliteit) voor de woningcorporatie gerealiseerd wordt. Ook kan verdiepend onderzoek ingaan op de afhankelijkheid van sociale huur van de realisatie van andere segmenten en hoe dit beperkt kan worden.

Naast deze primaire strategie, zijn de beschreven randvoorwaarden van belang om de voortgang van projecten waar woningen uit afgenomen dienen te worden te waarborgen en te zorgen dat woningcorporaties voldoende financiële ruimte hebben om te blijven investeren. Ook kan de Rijksoverheid een rol spelen bij het verlichten van tijdelijke tekorten die het gevolg zijn van het aanscherpen van kaders (met name vereisten ten aanzien van betaalbare woningen in nieuwbouwprojecten) door gemeenten. Dergelijke aanscherpingen van kaders kunnen projecten waarvoor bijvoorbeeld recentelijk grond is aangekocht onder andere verwachtingen financieel onder druk zetten. Een Rijksbijdrage, zoals bij de Startbouwimpuls, kan vertraging voorkomen. Het biedt ook een duwtje in de rug om kaders met het oog op de lange termijn aan te scherpen en dit niet te laten of uit te stellen uit angst voor mogelijke effecten op de korte termijn.

De overige strategieën zijn aanvullend op de primaire strategie van het afnemen van woningen uit private ontwikkelingen. Dat betekent dat deze naar verwachting een kleinere bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van voldoende sociale huurwoningen. Strategische grondaankopen door corporaties en het afnemen van overheidsgronden gaan snel gepaard met het nemen van grotere financiële risico's door woningcorporaties en gemeenten, terwijl ook het aantal geschikte locaties beperkt is. Wanneer kaders woningcorporaties goed in positie brengen voor turn-key afname van woningen uit private ontwikkelingen, is ook de noodzaak om te concurreren op de grondmarkt minder groot. Herontwikkeling van eigen locaties is interessant, maar blijkt in de praktijk lastig door financiële (inbrengwaarde), politieke (draagvlak voor sloop-nieuwbouw) en stedenbouwkundige (inpassen van meer woningen) uitdagingen. Gezien de mogelijk grote potentie van deze strategie is nader onderzoek aan te bevelen (zie onderstaand kader).

Vervolgonderzoek

Op basis van de uitkomsten uit dit onderzoek bevelen we twee vervolgonderzoeken aan:

Nader onderzoek naar turn-key afname door woningcorporaties is aan te raden om meer inzicht te krijgen in hoe beleid, strategieën en samenwerking van gemeenten, woningcorporaties en ontwikkelaars de voortgang en de prijs-kwaliteitverhouding van gerealiseerde woningen beïnvloeden. Daarbij kan centraal staan hoe beleid en het planproces beïnvloeden of er sprake is van voldoende rendement en zekerheid voor private ontwikkelaars en een kwalitatief passend product voor een passende prijs voor woningcorporaties kunnen beïnvloeden. Ook kan nader onderzocht worden in hoeverre aangescherpte kaders ten aanzien van sociale huurwoningen en andere betaalbare woningen de haalbaarheid van lopende plannen beperkt. Om hoeveel plannen en woningen gaat het en wat is het ontstane financiële tekort? Dat biedt houvast voor mogelijke beleidsmaatregelen, de implementatie van beleid en instrumenten door gemeenten, en strategie en tactiek van woningcorporaties en private ontwikkelaars.

Nader onderzoek naar nut, noodzaak en obstakels van herontwikkeling van eigen locaties door woningcorporaties met als doel het vergroten van het aanbod betaalbare woningen dan wel sociale huurwoningen. Een dergelijk onderzoek kan meer inzicht verschaffen in: 1) of sloop-nieuwbouw noodzakelijk of sterk te prefereren is voor een deel van het oudere en kwalitatief en energetisch slechtere deel van de sociale-huurvoorraad; 2) wat de potentie van dergelijke

herontwikkelingsprojecten is ten aanzien van het vergroten van de voorraad sociale huurwoningen, overige betaalbare woningen of woningen in het algemeen; 3) hoe de verschillende obstakels kunnen spelen bij verschillende herontwikkelingsprojecten en of en hoe deze verminderd of weggenomen kunnen worden.

Bijlage(n)

Bijlage 1 Lijst met deelvragen

Omvang en aard van het probleem

1. In hoeverre ervaren woningcorporaties belemmeringen bij het verwerven van grondposities ten behoeve van sociale woningbouw en van welke aard zijn deze belemmeringen?
2. Welke aspecten spelen een rol bij de beslissing om grondposities te verwerven bij woningcorporaties?
3. In hoeverre verwachten woningcorporaties woningbouwdoelstellingen te kunnen realiseren op locaties die al in bezit zijn of herstructurering plaatsvindt?
4. Wat ervaren woningcorporaties als “onverantwoorde financiële risico’s”?

Gerelateerd aan het wettelijke kader

5. Welke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd in het wettelijk kader voor woningcorporaties op zowel de korte als langere termijn, om te zorgen dat woningcorporaties eerder/makkelijker in aanmerking kunnen komen voor het verwerven van grondposities t.b.v. sociale woningbouw?
6. In welke gevallen lossen deze verbeteringen de belemmeringen op en in welke gevallen is dat niet of in mindere mate het geval?
7. Ontstaat er door deze verbeteringen een meer gelijk speelveld voor woningcorporaties?
8. Welke risico’s hangen samen met deze wijzigingen in het wettelijk kader?
9. In hoeverre is de mogelijkheid om in de niet-DAEB tak grond in bezit te houden een oplossing voor de ervaren belemmeringen?

Niet gerelateerd aan het wettelijke kader

10. Welke andere mogelijkheden zijn er om door woningcorporaties ervaren belemmeringen weg te nemen?
11. Welke grondinstrumenten hebben gemeenten en woningcorporaties die kunnen helpen met het realiseren van sociale woningbouw die nu nog onvoldoende worden benut?
12. Voldoet het bestaande instrumentarium? Zo nee, welke nog niet bestaande instrumenten zouden gemeenten en woningcorporaties kunnen helpen?

Samenwerking, context en risicobeheersing

13. In hoeverre wordt er samengewerkt met een gemeente bij het innemen van grondposities?
14. Kan het verbeteren van deze samenwerking bijdragen aan het wegnemen van belemmeringen?
15. In hoeverre kunnen voorgenomen wijzigingen in het grondbeleid en het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting bijdragen aan het wegnemen van belemmeringen voor woningcorporaties en gemeenten om grondposities te kunnen inzetten voor sociale woningbouw?
16. Op welke manieren kunnen de risico’s die woningcorporaties lopen bij het verwerven en in bezit hebben van grond doeltreffender worden beheerst? (Denk aan interne procedures, governance, intern toezicht, extern toezicht, risicotoetsing door de borgingsinstantie, etc.)

- Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid (Ministerie van BZK, 2023);
- Staat van de corporatiesector 2022 (Inspectie Leefomgeving en Transport ILT/Autoriteit
- woningcorporaties, 2022);
- Corporatiemonitor grondbeleid 2022 (Aedes, 2022);
- Gids hoe bouwen we sociale huur (Companen, Aedes, 2022);
- Nationale prestatieafspraken voor de volkshuisvesting (Ministerie van BZK, 2022);
- Onderdak bieden: Sturen op prestaties van woningbouwcorporaties (Rli, 2022)
- Najaarsrapportage 2022 (Taskforce nieuwbouw woningcorporaties, 2022);
- Corporaties in de oplossingsstand: welke routes leiden naar succes? (Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties, 2023)
- Woningbouw en marktconcentratie (Buitelaar, van der Krabben, ACM, 2023);
- Benut waardestijging grond (van der Krabben, ruimte+wonen, 2023-3)
- Realisatiekracht nieuwbouw woningcorporaties (RIGO, Autoriteit woningcorporaties, 2021);
- De werking van de grondmarkt (Van der Krabben, ACM, 2021);
- Het bouwproces van nieuwe woningen (Michielsen, Groot, Veenstra, CPB, 2019)
- Kamerbrief Onroerende zaken en het bieden van gelijke kansen (Ministerie van BZK, 2023) en Kort geding. Toepassing Didam-arrest bij één-op-één verkoop van grond door een gemeente aan een woningcorporatie (ECLI:NL:RBMNE:2022:3350).
- Kamerbrief Toezegging mogelijkheden om corporaties uit te zonderen van vennootschapsbelasting (De Jonge, H, 2023).
- Staat van de corporatiesector 2023 (Inspectie Leefomgeving en Transport ILT/Autoriteit woningcorporaties, 2024).
- Tussenrapportage IBO woningbouw en grond (IBO, 2024)
- Position paper grond: t.b.v. Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) woningbouw en grond (Vereniging van Grondbedrijven & VNG, 2024)

Bijlage 3 Overzicht deelnemende partijen werktafels en interviews

Datum	Bijeenkomst	Aanwezige partijen
9 januari 2024	Werktafel 1	Gemeente Geldrop-Mierlo, Compaen, Wooninc, Woonbedrijf, Houta, Van Gerven
17 januari 2024	Werktafel 2	Gemeente Zoetermeer, Vidomes, Breevast, Era Contour, Stedelink, DGW, Ministerie van Binnenlandse Zaken (toehoorder)
25 januari 2024	Werktafel 3	Gemeente Haarlem, Elan Wonen, AM, BPD, Prewonen, Ymere, Hoorne Vastgoed, HBB groep
30 januari 2024	Werktafel 4	Gemeente Utrecht, Woonin, Portaal, Amvest, BPD, AM
13 februari 2024	Werktafel 5	Gemeente Enschede, Domijn, Onshuis, Nijhuis, Trebbe
20 februari 2024	Werktafel brede reflectie	Ministerie Binnenlandse Zaken, Woonbond, Aedes, Neprom, WSW, Autoriteit Woningcorporaties, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Taskforce Nieuwbouw, experts Arjan Bregman (Rijksuniversiteit Groningen), Paul de Vries (Kadaster)
11 januari 2024	Interview 1	Havensteder
16 januari 2024	Interview 2	WoCom
24 januari 2024	Interview 3	Kennemer Wonen
6 februari 2024	Interview 4	ProWonen
6 februari 2024	Interview 5	Gemeente Cranendonck
22 februari 2024	Interview 6	Gemeente Rotterdam

Interview 1 tot en met 4: Woningcorporaties

Deel A: Problematiek duiden

1. Wat zijn de **doelstellingen** voor de bouw van (sociale) woningbouw in de verschillende gemeenten waar jullie actief zijn?
2. Heeft uw woningcorporatie voldoende **toegang tot bouwgrond** om voldoende sociale huurwoningen te realiseren in de verschillende gemeenten?
    - Wat voor gronden verwerft de woningcorporatie?
    - Wanneer wordt wel of niet overgegaan tot aankoop van grond?
    - Worden alternatieve strategieën toegepast om het aantal sociale huurwoningen te vergroten? Bijv. turnkey afname van woningen.
3. Welke **instrumenten en middelen** zetten de betreffende gemeenten in om sociale woningbouw te faciliteren en/of stimuleren?
    - Het gevoerde grondbeleid
    - De grondpositie van de gemeente
4. In hoeverre zijn de doelstellingen **haalbaar** in de verschillende gemeenten?
    - Waarom wel/niet
    - Wat wordt er gedaan om de doelstellingen veilig te stellen (bijv. Turn-key kopen, samenwerking met ontwikkelaars, zelf ontwikkelen)
    - Afweging tussen deze mogelijkheden (wat zijn de kosten van de opties)

Deel B: Obstakels

5. Wat zijn de **obstakels** in verschillende gemeenten bij het verwerven van grondposities?
    - Algemene schaarste
    - Wettelijke kaders (welke dan, welke effect heeft dat)
    - Grondprijs/financiële kaders
    - Wat vraagt de gemeente (sociale grondprijs)
    - Wat kan de corporatie betalen
    - Samenwerking/eisen andere actoren
    - Gelijk speelveld
    - Welke obstakels hebben de grootste invloed?
6. Wat zijn de **obstakels** bij het anderszins vergroten van de voorraad sociale huurwoningen in verschillende gemeenten?
    - Wat is de rol van de corporatie hierin
7. Welke **rol** speelt verschillende **gemeenten** in relatie tot deze obstakels?
    - Samenwerking met de gemeente
    - Beschikbaar stellen bouwgrond
    - Sociale grondprijs
    - Kaders voor sociale huur in nieuwbouw (doelgroepenverordening, bestemmingsplannen)

Deel C: Omgang met het probleem

8. Hoe wordt nu **omgegaan met** de belangrijkste **obstakels** in verschillende gemeenten?
    - Voorkomen of verkleinen obstakels
    - Omzeilen obstakels (alternatieven manier om aan nieuwe woningen te geraken)
9. Welke mogelijkheden worden nog **niet (volledig) benut** bij het omgaan met de belangrijkste obstakels in verschillende gemeenten?
    - Door woningcorporatie, gemeente en/of andere actoren
    - Bestaande instrumenten of samenwerking
    - (Uniforme) sociale grondprijs
10. Wat zijn **aanvullende** mogelijke **oplossingen**?
    - Aanpassing bestaande wet- en regelgeving
    - Nieuwe wet- en regelgeving
    - Transparante en uniforme (betaalbare) sociale grondprijs voor gemeentegronden
    - Aanpassing bestaande instrumenten
    - Nieuwe instrumenten

- Wat kan hiervan de impact zijn in verschillende gemeenten
- Wat zijn de risico's van deze oplossingen

11. Welke van deze oplossingen zijn **kansrijk**? Waarom?

Interview 5 en 6: Gemeenten

Deel A: Problematiek duiden

1. Wat zijn de **doelstellingen** voor de bouw van (sociale) woningbouw in de gemeente?
    - Over hoeveel wooncorporaties is dit verdeeld?
2. In hoeverre zijn de doelstellingen **haalbaar** in de gemeente?
    - Waarom wel/niet
    - Wat wordt er gedaan om de doelstellingen veilig te stellen (bijv. Turn-key kopen, samenwerking met ontwikkelaars, zelf ontwikkelen)
3. Is er in de gemeente voldoende **toegang tot bouwgrond** voor sociale huurwoningen?
    - Hoe wordt hierop gestuurd
    - Wat doen de woningcorporatie(s) daar zelf in
4. Welke **instrumenten en middelen** zet de gemeente in om sociale woningbouw te faciliteren en/of stimuleren?
    - De grondpositie van de gemeente
    - Het gevoerde grondbeleid
    - Beschikbaar stellen bouwgrond
    - Sociale grondprijs
    - Kaders voor sociale huur in nieuwbouw (doelgroepenverordening, bestemmingsplannen)

Deel B: Obstakels

5. Wat zijn de **obstakels** in verschillende gemeenten bij het verwerven van grondposities?
    - Algemene schaarste
    - Wettelijke kaders (welke dan, welke effect heeft dat)
    - Grondprijs/financiële kaders
    - Wat vraagt de gemeente (sociale grondprijs)
    - Samenwerking/eisen andere actoren
    - Gelijk speelveld
    - Welke obstakels hebben de grootste invloed?
6. Wat zijn de **obstakels** bij het anderszins vergroten van de voorraad sociale huurwoningen in de gemeente?
    - Wat is de rol van de corporatie hierin

Deel C: Omgang met het probleem

7. Hoe wordt nu **omgegaan met** de belangrijkste **obstakels** in de gemeente?
    - Voorkomen of verkleinen obstakels
    - Omzeilen obstakels (alternatieven manier om aan nieuwe woningen te geraken)
    - Is er een verschil zichtbaar tussen corporaties?
8. Welke mogelijkheden worden nog **niet (volledig) benut** bij het omgaan met de belangrijkste obstakels?
    - Door woningcorporatie, gemeente en/of andere actoren
    - Bestaande instrumenten of samenwerking
    - (Uniforme) sociale grondprijs
9. Wat zijn **aanvullende** mogelijke **oplossingen**?
    - Aanpassing bestaande wet- en regelgeving
    - Nieuwe wet- en regelgeving
    - Transparante en uniforme (betaalbare) sociale grondprijs voor gemeentegronden
    - Aanpassing bestaande instrumenten
    - Nieuwe instrumenten
    - Wat zijn de risico's van deze oplossingen
10. Welke van deze oplossingen zijn **kansrijk**? Waarom?

Bijlage 5 Opzet werktafels lokale ervaring

Voor het onderzoek naar grondposities ten behoeve van sociale woningbouw worden 5 *werktafels lokale ervaring* georganiseerd. Deze werktafels hebben als doel om het probleem te duiden en mogelijke oplossingen te identificeren. Aan de werktafels doen gemeente, woningcorporaties en ontwikkelaars mee die lokaal met elkaar te maken hebben. De resultaten van de werktafels worden steeds ingebracht bij de volgende sessies, waardoor we hierop voortbouwen en steeds een stap verder kunnen komen in de analyse en het identificeren van mogelijke oplossingen.

Voor de sessies is waar mogelijk 2:30 uur ingepland. Bij een kleine groep deelnemers, tot ongeveer 6 gesprekspartners, houden we de hele sessie plenair. Bij meer deelnemers zullen we de groep opdelen in 2 of 3 subgroepen voordat de input plenair wordt besproken. Dit om iedereen voldoende tijd te geven om ideeën in te brengen en toe te lichten. In de subgroepen worden zoveel mogelijk verschillende partijen gemengd.

De Sessie wordt vormgegeven in 3 stappen. Eerste wordt het onderwerp geïntroduceerd en wordt er een voorstelronde gedaan. Vervolgens wordt er (afhankelijk van de plats van de werktafel in de reeks) tijd besteed aan de volgende stappen:

Stap 1 – Omvang en aard problematiek

Aan de hand van een discussie met stellingen wordt vastgesteld in hoeverre het in positie komen op de grondmarkt een probleem vormt. Vervolgens worden verschillende obstakels besproken in subgroepen. Bij de eerste werktafel wordt de lijst aangevuld met de belangrijkste problemen uit de literatuuranalyse als deze niet al zijn ingebracht door de deelnemers. Na de eerste werktafel wordt de lijst aangevuld met de belangrijkste problemen uit de literatuur en/of eerdere werktafels. Ook wordt er ingegaan op hoe er nu met deze obstakels wordt omgegaan. Voortbouwend op obstakels waar de gemeente een rol speelt wordt de vraag gesteld of de gemeente voldoende wil en voldoende maatregelen neemt.

Stap 2 – Mogelijke oplossingen

In subgroepen wordt er nagedacht over mogelijke oplossingen voor de obstakels uit stap 1. De inventarisatie van de subgroepen worden plenair samengebracht op een flip-over.

Stap 3 – Rangorde mogelijke oplossingen

Deelnemers krijgen ieder drie stickers. Op de flipover mag iedere deelnemer twee stickers plakken bij maatregelen zij het meest kansrijk achten en een sticker (herkenbaar andere sticker) bij een *quick win-maatregel* die bij wijze van spreken morgen ingevoerd zou kunnen worden. De uitkomst wordt kort besproken.

Tijdens de werktafel brede reflectie op 20 februari zijn bevindingen uit de werktafels lokale ervaring besproken met verschillende belangenorganisaties en experts zijn uitgenodigd voor deze sessie (zie Bijlage 3). Het doelen van de sessie waren:

1. Toetsen van resultaten input van gemeenten, corporaties en ontwikkelaars en onze interpretatie en duiding;
2. Globaal verkennen van verwachte effectiviteit en risico's van mogelijke beleidsopties en specifieke maatregelen.

De volgende twee stappen zijn doorlopen:

Stap 1 – Toetsen van voorlopige resultaten

Obstakels en beleidskeuzes op hoofdlijnen en duiding van verschillende oplossingsrichtingen zijn gepresenteerd en besproken.

Stap 2 – Verkennen van effectiviteit en risico's maatregelen

De verschillende geïdentificeerde maatregelen zijn beoordeeld op mogelijke effectiviteit en risico's door de verschillende deelnemers. Vervolgens zijn de maatregelen per groep besproken.

RĪGA