

RAADSINFORMATIEBRIEF

Zaaknummer: 163024
Documentnummer: 177383

Datum: 28 april 2022
Portefeuille(s): wonen
Portefeuillehouder(s): P. van Bergen
Contactpersoon: J.A. Tijsma
Tel.nr.: 0321 – 388 911

Emailadres: j.tijsma@dronten.nl

Onderwerp: Aanbieden 'Actieplan vergroten aanbod betaalbare woningen voor koopstarters'

Context

- ☒ Afdoening motie 'Actieplan Knelpunten Wonen' / raadsvergadering d.d.16 december 2021
- ☐ Afdoening toezegging [commissievergadering/raadsvergadering d.d.]
- ☐ Beantwoording raadsvragen
- ☐ Actuele bestuurlijke aangelegenheid
- ☐ Anders, [te weten...]

Korte samenvatting

In bovengenoemde motie verzoekt de raad het college te komen met een Actieplan met maatregelen (gereedheidskist met instrumenten) voor koopstarters en middeninkomens. Gevraagd is stakeholders en partijen met specifieke deskundigheid van de lokale woningmarkt hierover mee te laten denken. Wij hebben de motie overgenomen en bijgaand 'Actieplan vergroten aanbod betaalbare woningen voor koopstarters' vastgesteld. Met dit Actieplan geven wij aan welke inzet wij willen plegen om het aanbod aan betaalbare koopwoningen te vergroten en daarmee de positie en slagingskansen van (koop)starters op de woningmarkt te verbeteren.

Inhoudelijke boodschap

Afgelopen periode is met ondersteuning van bureau Companen gewerkt aan dit Actieplan. Er is een inventarisatie gemaakt van mogelijk in te zetten instrumenten (gevraagde gereedheidskist) en de bijbehorende voor- en nadelen, er zijn relevante data verzameld en er is een bijeenkomst georganiseerd met een aantal partijen die de Dronter woningmarkt goed kennen. Alle verkregen input heeft geleid tot dit Actieplan.

In het Actieplan hebben wij in hoofdstuk 2. de instrumenten opgenomen die op basis van effectiviteit en uitvoerbaarheid naar onze mening het beste aansluiten op de situatie in de gemeente Dronten en die wij daarom ook zo spoedig mogelijk willen uitvoeren. In hoofdstuk 3. zijn de instrumenten opgenomen waarover wij op een later moment een besluit nemen. Hoofdstuk 4. betreft instrumenten die wij niet willen toepassen en in hoofdstuk 5. zijn overige instrumenten opgenomen, die in de Dronter situatie op korte termijn slechts een zeer beperkte oplossing bieden voor dit vraagstuk. Voor de volledigheid zijn die echter wel vermeld. Het afsluitende hoofdstuk 6 betreft onze acties voor de komende periode met een totaaloverzicht van alle instrumenten.

Bijlage(n):



In het Actieplan zelf is per instrument een korte toelichting gegeven. Voor een uitgebreide toelichting verwijzen wij naar de bijbehorende rapportage van Companen. Ook het verslag van de bijeenkomst met de marktkenners is als bijlage bij dit Actieplan gevoegd.

Financiële consequenties

Vooralsnog zijn er geen directe financiële consequenties, met uitzondering van het onderdeel Startersleningen. Hiervoor wordt een afzonderlijk vervolgvoorstel voorbereid.

Vervolg

In het Actieplan zijn enkele instrumenten benoemd die wij in een later stadium opnieuw in overweging zullen nemen. Wij zullen u daar dan over informeren.

Bijlagen

3

Bijlage(n) bij deze raadsinformatiebrief:

1. *Actieplan vergroten aanbod betaalbare woningen voor koopstarters*
2. *Rapportage Companen*
3. *Verslag bijeenkomst marktkenners d.d. 28 februari 2022*

De Secretaris,



drs. T. van Lenthe

De Burgemeester,



drs. J.P. Gebben,



Verslag bijeenkomst Marktkenners Dronten – 28 februari 2022

Gespreksonderdeel: instrumentarium starters/middeninkomens

Aanwezig

Makelaars	Flipse Makelaardij	Naud Rommens
	VSO Makelaars	Marc Onderdijk
Projectontwikkelaars	Bouwbedrijf Van der Steeg	Anne van der Steeg
	OvT Ontwikkeling	Willem van Tilburg
Woningcorporatie	OFW	Marco Kersing
	OFW	Renée Haze
Hypotheekadviseur	De Hypotheker Dronten	Erik Teunisse
Stimuleringsfonds Volkshuisvesting		Mia Buddingh
Nederlandse Gemeenten	SVn	Paul van Weezel Errens
Gemeente Dronten		Jeannet Tijmsa
		Gerko Nitrau
Companen		Jeroen Wissink
		Tara Koster

Starters

In 2016 was de problematiek van de koopstarter eigenlijk niet aan de orde: door het prijsniveau en de lage hypotheekrente was er voldoende aanbod voor hen beschikbaar. In het woningbouwprogramma is daarom ook niet afzonderlijk gestuurd op deze categorie (bv. sociale koop). Inmiddels is het beeld enorm veranderd. De cijfers laten zien dat ook in de gemeente Dronten jongeren steeds langer thuis blijven. In 2016 woonde circa 17% van de 25-30 jarigen nog thuis. Op 1 januari 2021 is dit toegenomen naar 22%. Dit heeft zeker te maken met de (on)betalbaarheid van een koopwoning en het feit dat woningzoekenden langer moeten wachten op een sociale huurwoning. De marktkenners herkennen dit beeld. Het risico is er dat 'de veertiger' straks nog thuis zal wonen. Huishoudens met een gemiddeld inkomen kunnen op dit moment in de gemeente nauwelijks een huis kopen. 'Bieden vanaf' is ook in Dronten normaal geworden en er moet dan veel spaargeld worden ingebracht. Dit is voor starters niet te doen.

Daarentegen is het opvallend dat binnen de bestaande koopmarkt het aandeel door starters aangekochte woningen al een aantal jaren stabiel rond de 20% ligt (cijfers Kadaster). Dat is lager dan het landelijk gemiddelde van 35%. Hoe te verklaren? De cijfers laten niet zien dat de aankopen door beleggers hiervoor de verklaring zijn. Hoewel niet met zekerheid te zeggen, zien de marktkenners als mogelijke oorzaak: jongeren starten relatief weinig binnen de koopmarkt in Dronten, maar verlaten de gemeente (i.v.m. werk of studie). Na een aantal jaren keren ze terug naar Dronten, maar dan als doorstromer. Ook de makelaars maken dit regelmatig mee: bij het starten van een gezin komen veel huishoudens weer terug. Het percentage van 20% zou ook kunnen betekenen dat starters in de gemeente relatief vaker instromen in de nieuwbouw. Zo zijn de afgelopen jaren in bv. De Gilden/Palet meerdere starterswoningen gerealiseerd. Een mogelijke verklaring dat starters in Dronten gemiddeld een lager inkomen zouden kunnen hebben dan in de rest van Flevoland, wordt niet herkend. De starters die niet gestudeerd hebben komen er nu soms nog beter vanaf: geen studieschuld, beginnen eerder met werken, etc. Dit los van het feit dat het bij de huidige prijsstijgingen ook voor hen steeds lastiger wordt.

In de toegezonden conceptnotitie is een soort gereedschapskist opgenomen met meerdere instrumenten om iets te doen voor de vraag van deze doelgroepen. Er is onderscheid gemaakt in financieringsconstructies, wet- en regelgeving en overig (bv. bouwtechnieken). Iedereen is het er over eens dat de échte oplossing vooral zit in meer betaalbaar bouwen, maar dat kost tijd. Alle instrumenten die nu

worden bedacht, hebben nadelen. De vraag is of die nadelen opwegen tegen de voordelen en welke keuzes we dan willen maken.

Financieringsconstructies

Onderzoek laat zien dat om in de gemeente een tussenwoning (met een gemiddelde prijs (1^e half jaar 2021 van € 268.000 k.k.) te kunnen kopen een bruto jaarinkomen van circa € 55.000 en een minimale inbreng van € 6.200 aan eigen geld nodig is. Voor heel veel starters (zeker de 1-persoons starter) is dat niet te doen. Dit probleem speelt niet alleen in Dronten, landelijk zien we daardoor de erfpachtregelingen weer opkomen. In de tijd van de woningmarktcrisis speelde dit ook, maar toen net andersom, nl. stimuleren van de vraag. Bij de meeste bijzondere financieringsconstructies gaat het ook om erfpacht. De producten verschillen onderling. Wel zitten veel producten ingewikkeld in elkaar, en dit geldt zeker voor de koper.

- KoopGarant – werkt met een terugkoopverplichting. In het verleden vooral door corporaties toegepast. Veel corporaties zijn hiervan afgestapt, omdat de terugkoopplicht hun investeringsruimte beperkt. Men is nl. verplicht hiervoor een reservering op de balans aan te houden. Ook OFW heeft aan De Grutto KoopGarant woningen gehad, maar is hiermee gestopt. Ook kopers waren achteraf niet blij met hun keuze.
- Duokoop - ook hier koopt men de woning en niet de grond. Ook is het mogelijk dat de organisatie achter Duokoop de grond koopt. De erfpacht kan op elk moment worden afgekocht. Onzekere factor is de erfpachtscanon. Voordeel Duokoop: kan bij nieuwbouw/bestaand. Als de woning wordt verkocht, ontvangt men de hele koopsom.
- KoopSmarter - is nieuw. Een aparte stichting koopt de grond (30% van totaalbedrag) en de starter koopt 'de stenen' (70%) . Voor het grondgebruik wordt een maandelijkse vergoeding betaald. Na een x- aantal jaren verhuist de bewoner en wordt de waarde weer naar rato (70-30) verdeeld.
- KoopStart - de ontwikkelaar verleent een koperskorting tot 25% van de getaxeerde marktwaarde. Op termijn, bij doorverkoop, ontvangt de initiatiefnemer de koperskorting én een deel van de waardeontwikkeling terug van de eigenaar. Er geldt dus geen terugkoopplicht.

Hoe kijken marktkenneren aan tegen dergelijke financieringsconstructies?

- Grootste nadeel: banken financieren niet alle constructies.
- Voor de koper zijn deze constructies vaak onoverzichtelijk en de tussentijdse aanpassing van de erfpachtscanon is voor hen een onzekere factor.
- Het is daarom vooral belangrijk wie de eigenaar van de grond is.
- Onzeker is hoe erfpacht zich de komende tijd ontwikkelt. Er zijn geluiden dat het Rijk de fiscale aftrekbaarheid van de erfpachtscanon gaat beperken. Ook vanuit de NHG wil men kritischer kijken naar deze constructies.
- Doorstroming naar een volgende woning wordt met erfpacht niet beter (want gecreëerde overwaarde woning mag de starter niet houden, dus geen geld voor doorstroomwoning).
- Bij woning goedkoper op de markt brengen. 1^e koper profiteert, koper daarna niet meer.
- Samengevat: weinig enthousiasme voor dit soort constructies / erfpachtregelingen. Deze instrumenten kunnen helpen om de starter een steuntje in de rug te geven. Dat neemt niet weg dat het hoe dan ook een lapmiddel is, met de nodige nadelen. Er wordt ook opgemerkt dat soms wel eens te makkelijk geredeneerd wordt dat iedereen een woning moet kunnen kopen. Maar dit is gewoon niet altijd realistisch.

Starterslening

- Op korte termijn inzetbaar, zowel voor nieuwbouw als bestaande bouw. Voor de doelgroep nu een uitkomst.
- Op de lange termijn zijn andere oplossingen nodig, maar voor de korte termijn kan het ingezet worden.

- Met de Starterslening zou je wel gericht kunnen inzetten/sturen: bijvoorbeeld door je te richten op mensen die in een sociale huurwoning wonen met een iets hoger inkomen hebben en willen doorstromen. Het is ook mogelijk om bijvoorbeeld bepaalde wijken aan te wijzen. En lokale prijs-grenzen te bepalen.
- Idee van prijsopdrijvend effect door de Starterslening blijkt niet uit onderzoek.
- Samengevat: onderzoek wat de mogelijkheden zijn.

Wet- en regelgeving

Kadastercijfers laten zien dat het aandeel door particuliere investeerders opgekochte woningen in de periode 2017 tot en met 2020 is opgelopen: van 4% naar 7%. In de eerste helft van 2021 is dit echter weer gedaald naar 3% (totaal 6 woningen); dit komt (waarschijnlijk) door de hogere overdrachtsbelasting voor particuliere investeerders (van 2% naar 8%) per 1 januari 2021. Plus de gestegen prijzen. Cijfers over de tweede helft 2021 zijn nog niet beschikbaar.

- Het beeld van de in 2021 afgenomen aankopen door particuliere investeerders wordt herkend. Door de overdrachtsbelasting en stijging prijzen maken ze geen rendement meer. Vanuit de makelaars wordt wel aangegeven dat in de Randstad op dit moment al genoeg wordt genomen met 0% rendement. Het aantal aankopen zou dus weer kunnen gaan stijgen.
- De (huidige) Kadaster cijfers laten zien dat het beeld dat beleggers de starter in de weg zitten, voor Dronten niet klopt.
- Markt z'n werk laten doen, zeker met de bestaande markt niet op inmengen bemoeien (nieuwe regeling Opkoopbescherming). Daarnaast wordt de handhaving / controle op de zelfbewoningsplicht (via de BRP) als onhaalbaar gezien. Ook nu wordt er in de praktijk niet actief gecontroleerd.
- Het is niet de bedoeling om de koopstarter te helpen ten koste van een andere doelgroep (particuliere verhuur dient ook weer een doelgroep). De makelaars hebben regelmatig te maken met spoedzoekers die nergens terecht kunnen, een huurwoning van een belegger is dan welkom.
- Zelfbewoningsplicht en anti-speculatiebeding in nieuwbouw doet gemeente al. Daar kan iedereen zich in vinden. Wel wordt opgemerkt dat de gemeente financieel beter wordt van het anti-speculatiebeding. Dit zou eigenlijk niet moeten.
- Eigen inwoners eerst – wetsvoorstel in voorbereiding waarbij het gaat om maximaal 30% van de nieuwbouw bij voorrang verkopen aan eigen inwoners. → Niemand is hier een voorstander van. Dit principe past niet echt bij de gemeente: inwoners Dronten komen van oudsher juist vanuit verschillende regio's, dat moet mogelijk blijven. Ook zou je daarmee mensen benadelen die weer terug willen keren naar Dronten.

Tijdelijke bouwvergunningen

- I.v.m. financiering niet geschikt voor koop. Wel voor huur.
- Marktpartijen en corporaties krijgen vaak de businesscase niet rond omdat ze te maken hebben met max. 15 jaar (en daarna moet er wel een nieuwe woning worden gevonden). Tijdelijk is max. 15 jaar. Als gemeenten dit zouden kunnen optrekken naar bv. 20 of 25 jaar, dan wordt het een stuk interessanter voor ontwikkelaars. Of de gemeente moet bereid zijn de verliezen voor haar rekening te nemen.
- Nadeel: Zit de buurt erop te wachten? Zeker als er bijzondere doelgroepen worden gevestigd.
- Nieuwe eenheden moeten voldoen aan regelgeving : volwaardige eenheden die aan het Bouwbesluit moeten voldoen, daarom zijn de kosten ook zo hoog. Ook door deze regelgeving kan het nu financieel vaak niet uit.

Modulair bouwen en kleinere woningen

- Modulair bouwen hoeft niet gekoppeld te zijn aan tijdelijkheid (zoals tijdelijke bouwvergunning).
- Er komen steeds meer nieuwe concepten, denk aan rug-aan-rug-woningen etc. Zowel makelaars als ontwikkelaars zien dit als een goede oplossing waar ook markt voor is.
- Nadeel ook hier: gebrek aan locaties.

- Onder druk van gestegen prijzen zien we dat woningen steeds kleiner worden (smallere beukmaat / kleine studio's van 40- 50m²) – maar wat is de toekomstwaarde van dit soort producten over bv. 10 jaar? De marktkenners denken dat dit toch een betere optie is voor een starter, ook al woont men er misschien maar 3-4 jaar, dan thuis blijven wonen. Als er niet hele grote aantallen worden neergezet, wordt dit niet als een groot risico gezien.

Instrumentarium voor vergroten aanbod betaalbare koopwoningen



Gemeente Dronten

1 april 2022

Eindrapportage

Ontrafel de trend. **Kijk vooruit.**

DATUM	1 april 2022
TITEL	Instrumentarium voor vergroten aanbod betaalbare koopwoningen
OPDRACHTGEVER	Gemeente Dronten
AUTEUR(S)	Jeroen Wissink Tara Koster
PROJECTNUMMER	303.106/G
STATUS	Eindrapportage

Ontrafel de trend.
Kijk vooruit.

Tivolilaan 205
6824 BV Arnhem
Postbus 1174
6801 BD Arnhem

www.companen.nl
info@companen.nl
026 351 25 32

KvK-nummer: 09035291
BTW-nummer: NL001826517B01

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Huidige situatie op de woningmarkt	5
2	Overzicht in te zetten instrumenten	8
2.1	Financieringsconstructies	8
2.2	Wet- en regelgeving	12
2.3	Overige instrumenten	17
3	Advies voor de inzet van instrumenten	22
3.1	Inzetbaarheid van instrumenten	22
	Bijlage I: Schematisch overzicht instrumenten	25
	Bijlage II: Overzicht terug- en verkoopregelingen	27

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De druk op de woningmarkt is de afgelopen jaren sterk opgelopen. De vraag naar huur- en koopwoningen is sterk gestegen en het woningtekort is opgelopen. Door de stijging van de koopprijzen wordt de koopmarkt voor een toenemende groep onbereikbaar. Dit heeft met name gevolgen voor de positie van starters en middeninkomens op de koopmarkt. Zij hebben doorgaans geen of minder vermogen, en kunnen daarom steeds lastiger concurreren met doorstromers op de woningmarkt. Daarnaast heeft deze groep in toenemende mate te maken met (particuliere) investeerders die woningen opkopen voor verhuur. Dit wordt ook wel buy-to-let genoemd.

Gemeenten hebben diverse instrumenten ter beschikking om het betaalbare koopwoningaanbod beter bereikbaar te maken én beschikbaar te houden voor koopstarters. Denk aan instrumenten zoals zelfbewoningsplicht, opkoopbescherming of verschillende financieringsconstructies. Daarnaast zijn er verschillende methoden om sneller, slimmer en voordeliger te bouwen.

Centrale vraagstelling

De gemeenteraad van Dronten maakt zich zorgen over het gebrek aan betaalbaar woningaanbod voor koopstarters en middeninkomens uit de gemeente. Zij heeft daarom de Motie Actieplan Knelpunten Wonen ingediend. In deze motie wordt het college verzocht om te komen met een Actieplan Knelpunten Wonen met een toolkit aan maatregelen voor de aanpak van het urgente woningtekort in het bijzonder voor starters en gezinnen met een middeninkomen uit Dronten. Bij deze maatregelen moeten in ieder geval de volgende opties betrokken worden: modulair bouwen, tijdelijke bouwvergunningen, koopstart- en koopsmart constructies, (verruiming van) antispeculatiebeding en zelfbewoningsplicht, en implementatie wetsvoorstel om voorrang te geven aan eigen inwoners bij nieuwbouwprojecten.

In deze rapportage gaan we in op de huidige situatie¹ op de woningmarkt in Dronten en geven we:

1. Een overzicht van de verschillende in te zetten instrumenten om het aanbod betaalbare koopwoningen te vergroten en beschikbaar te houden voor de doelgroep (met voor- en nadelen van de instrumenten en eventuele combinaties ervan).
2. Een analyse van de gevolgen (mede voor de organisatie) van de keuze voor bepaalde besturingsinstrumenten (zoals inzet vergunningverlening, toezicht en handhaving).
3. Een handreiking waarmee de afweging gemaakt kan worden welke instrumenten toegepast moeten worden in lokale specifieke situaties of projecten.

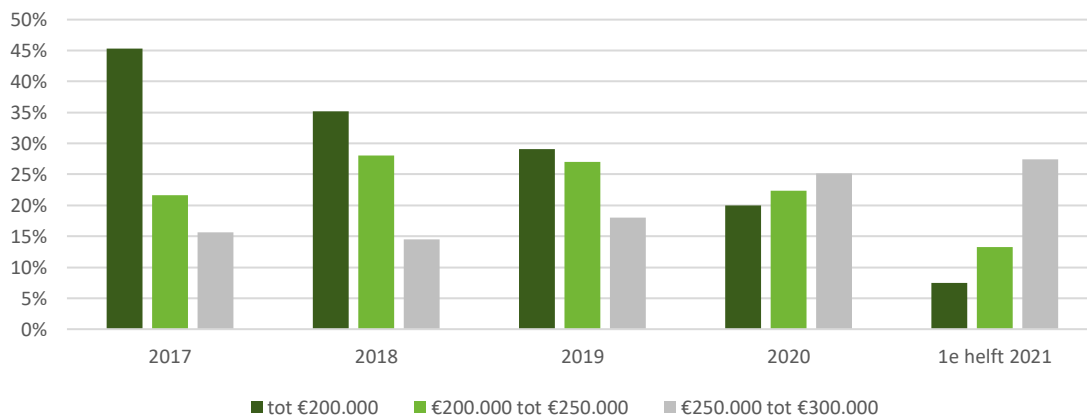
Daarnaast zijn de huidige kansen en mogelijkheden van starters en middeninkomens op de woningmarkt in Dronten besproken met marktkenner (28 februari 2022). Tijdens deze bijeenkomst is ook de inzet van verschillende instrumenten besproken. Zie hiervoor bijgaand verslag. Aanvullend is er ook met een ambtelijke werkgroep (1 maart 2022) gesproken over de inzet van verschillende instrumenten om de positie van starters en middeninkomens te verbeteren. Deze input is meegenomen in de uitwerking van het advies.

¹ In deze rapportage worden op meerdere plekken cijfers over de eerste helft 2021 vermeld; het Kadaster kan pas in de loop van april de cijfers over de tweede helft 2021 aanleveren.

1.2 Huidige situatie op de woningmarkt

De druk op de koopwoningmarkt is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In de eerste helft van 2021 verwisselde een koopwoning in de gemeente Dronten voor gemiddeld € 332.000 van eigenaar. Ten opzichte van 2017 is de gemiddelde transactieprijs van een woning met maar liefst 42% gestegen. Het aandeel verkochte koopwoningen tot € 250.000 is in de afgelopen jaren aanzienlijk gedaald. Waar in 2017 circa 45% van de koopwoningen een transactieprijs lager dan € 200.000 had is dit in de eerste helft van 2021 gedaald naar 8% van het totaal aantal transacties. Het aantal verkochte woningen in de prijsklasse tussen € 200.000 en € 250.000 is gedaald van 22% naar 13%.

Figuur 1.1: Aandeel verkochte (bestaande) woningen naar prijsklasse, 2017 - 1^e helft 2021



Bron: Kadaster, 2021.

Met welk inkomen kun je een woning in Dronten kopen?

De sterke prijsontwikkeling is gunstig voor huishoudens die een koopwoning hebben, maar minder gunstig voor huishoudens die de koopmarkt willen toetreden. Op dit moment kan een huishouden met een bruto jaarinkomen van circa € 42.000 een hypotheek krijgen van circa € 200.000². Naast het hypotheekbedrag is er minimaal € 5.500 inbreng aan eigen geld nodig om de woning te kunnen kopen. Het gaat hierbij om kosten voor de aankoop, notariskosten, etc. Eventuele verbouwingskosten zijn hier nog niet in meegenomen.

Tabel 1.1: Benodigd bruto jaarsalaris per koopsom (indicatie)

Koopprijs woning	Minimaal benodigd bruto jaar inkomen	Minimaal benodigd eigen geld
€ 200.000	€ 44.000	€ 5.500
€ 250.000	€ 54.500	€ 6.100
€ 300.000	€ 62.500	€ 6.200

Bron: Website Rabobank, maart 2022.

Om in Dronten een tussenwoning te kopen met een gemiddelde prijs van € 268.000 is een bruto jaarinkomen van circa € 55.000 nodig en een minimale inbreng van € 6.200 aan eigen geld. Bij een twee-onder-één-kap (€ 63.000) of een vrijstaande woning (€ 80.000) ligt dit inkomen beduidend hoger. In de praktijk betekent dit dat het voor startende eenpersoonshuishoudens bijna niet haalbaar is om zonder ondersteuning of een forse spaarrekening een koopwoning te kopen. In de praktijk zijn het met name tweeverdieners die in staat zijn om een woning te kopen. Precies inzicht in de omvang van de groep die nu niet in staat is om een woning te kopen niet bekend. Dit is afhankelijk van de hoogte van het inkomen,

² Op basis van één inkomen, bij rentevast periode 10 jaar, zonder resterende schulden (studieschuld, BKR, etc.).

eventueel beschikbaar spaargeld en de huidige woonsituatie (thuiswonend of zelfstandig in een huur of koopwoning). Wel is duidelijk dat door de prijsstijgingen in de afgelopen jaren de groep die in staat is om een eerste woning te kopen kleiner is geworden.

Tabel 1.2: Benodigd bruto jaarsalaris per woningtype (indicatie)

Woningtype	Gem. koopsom eerste helft 2021	Minimaal benodigd bruto jaar inkomen	Minimaal benodigd eigen geld
Appartement	€ 278.000	€ 59.000	€ 6.000
Tussenwoning	€ 268.000	€ 57.000	€ 6.100
Hoekwoning	€ 268.000	€ 57.000	€ 6.100
2 [^] 1-kap	€ 318.000	€ 65.000	€ 6.250
Vrijstaande woning	€ 441.000	€ 82.000	€ 13.000

Bron: Website Rabobank, maart 2022.

Circa 20% van de bestaande woningen wordt gekocht door een starter

In de onderstaande tabel is het aandeel transacties naar type koper weergegeven. Hieruit komt naar voren dat in de eerste helft van 2021 ongeveer 20% van de bestaande koopwoningen is gekocht door een koopstarter. Dit aandeel schommelde de afgelopen jaren tussen de 16% en de 21%; opvallend is dat hier geen dalende trend waarneembaar is. Dit ondanks de sterke stijging van de koopprijzen. Het is overigens wel goed denkbaar dat de gemiddelde leeftijd van koopstarters in de afgelopen jaren omhoog is gegaan. Men blijft langer thuis wonen om te sparen voor een woning. Van de ontwikkeling van de gemiddelde leeftijd van koopstarters is geen informatie bekend. Wel blijkt uit CBS-cijfers dat het aandeel thuiswonende jongeren de afgelopen jaren is toegenomen.

Landelijk en provinciaal ligt het aandeel koopstarters (35%) overigens hoger dan in Dronten. Volgens de marktkenners is een mogelijke verklaring hiervoor dat veel jongeren, vanwege werk of studie, de gemeente verlaten. Zij kopen buiten de gemeente hun eerste woning en keren mogelijk in een latere fase terug, maar dan als doorstromer op de woningmarkt.

Tabel 1.3: Aandeel transacties (bestaande koopwoningen) naar type koper

Type koper	2017	2018	2019	2020	Eerste helft 2021
Koopstarter	21%	18%	16%	20%	20%
Doorstromer	73%	73%	75%	70%	69%
Particuliere investeerder	4%	5%	6%	7%	3%
Tweede woning	3%	5%	3%	3%	8%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Kadaster, 2021.

Het aandeel woningen dat is opgekocht door particuliere investeerders is in de periode 2017 tot en met 2020 opgelopen: van 4% naar 7%. In de eerste helft van 2021 is dit gedaald naar 3% en dit komt (waarschijnlijk) door de hogere overdrachtsbelasting die is ingevoerd voor particuliere investeerders (van 2% naar 8%) per 1 januari 2021. In hoofdstuk 2.2. komt dit nader aan de orde.

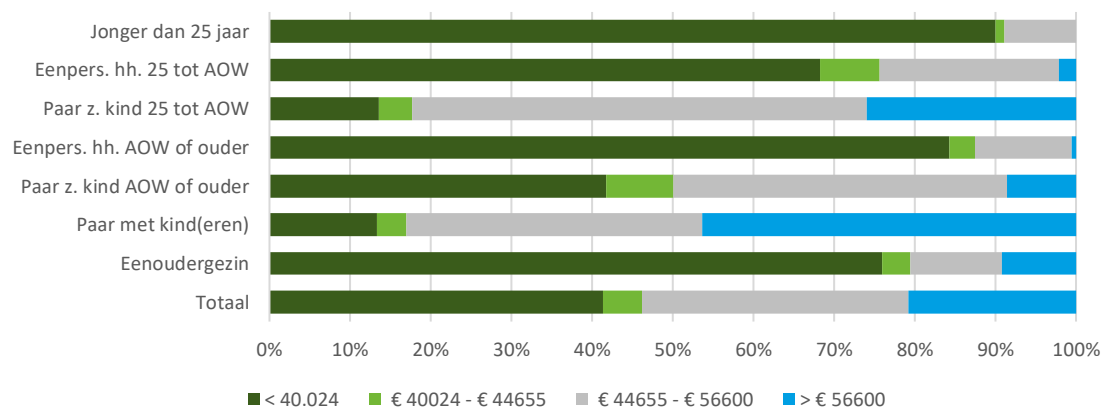
Huidige inkomensverdeling gemeente Dronten

In Dronten heeft 41% van de huishoudens een inkomen tot € 40.024 en circa 5% een middeninkomen tussen € 40.024 en € 44.655³. Daarnaast is er een relatief grote groep huishoudens met een inkomen tussen € 44.655 en € 56.600 (33%). Jonge huishoudens, eenpersoonshuishoudens en eenoudergezinnen hebben relatief vaak een inkomen tot € 40.024. De inkomensgrens voor sociale huur lag in 2021 op

³ Bron: Lokale Monitor Wonen, 2022.

€ 40.024. In 2022 zijn deze regels overigens veranderd. Voor eenpersoonshuishoudens is de grens geïndexeerd naar € 40.765 en voor meerpersoonshuishoudens geldt een hogere grens: € 45.014.

Figuur 1.2: Huidige inkomensverdeling naar huishoudenstype gemeente Dronten, 2019



Bron: Lokale Monitor Wonen, 2022.

2 Overzicht in te zetten instrumenten

Elk instrument heeft zijn voor- en nadelen. In de praktijk vragen veel instrumenten om extra inzet vanuit de ambtelijke organisatie. Bijvoorbeeld om nieuwe plannen te toetsen op het voldoen aan de gestelde voorwaarden, maar vaak ook een vorm van handhaving achteraf. Uiteraard primeert de volkshuisvestelijke opgave; welke instrumenten helpen bij het bouwen en daarnaast ook bij het behouden van goedkope woningen? Andere organisatorische en budgettaire randvoorwaarden zijn daaraan gekoppeld. Tegelijkertijd kunnen de ogen niet worden gesloten voor de realiteit c.q. beschikbare capaciteit en de praktische uitvoerbaarheid van maatregelen, waaronder handhaving. De inzet op het vlak van uitvoering en handhaving verschilt per instrument. Daarom zal per instrument ook worden bekeken op welke wijze tot een passende vorm van handhaving kan worden gekomen.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de verschillende instrumenten om koopwoningen betaalbaar te kunnen realiseren of betaalbaar te houden voor de doelgroep dan wel versneld te kunnen bouwen. Hierbij maken we onderscheid in:

- Financieringsconstructies
- Wet- en regelgeving
- Overige instrumenten

2.1 Financieringsconstructies

Koop-/erfpachtconstructies

In Nederland werken meerdere gemeenten met erfpacht. Motieven voor de traditionele erfpacht-regelingen waren destijds vooral het voorkomen van speculatie en voor het kunnen beheersen van de bestemming (in een tijd dat er nog weinig andere publiekrechtelijke instrumenten waren om dat te beheersen). Erfpacht had vaak een wat negatief imago, maar in het huidige tijdsgewricht lijkt erfpacht bezig met een opleving. Ditmaal vooral om woningbouw betaalbaar en financierbaar te maken voor beoogde doelgroep. Een gemeente kan via het grondbeleid eigen erfpachtvoorwaarden opstellen (inclusief canonvoorwaarden). Hoe gunstiger de erfpachtvoorwaarden zijn, hoe gemakkelijker financiers geneigd zijn om hypotheek te verschaffen voor kopers. Hierin ligt de mogelijkheid voor gemeenten om te sturen op lagere financieringsbehoefte en betaalbaarheid van de woonlasten voor de beoogde doelgroep. De gemeente Dronten heeft de afgelopen jaren vanuit het Grondbeleid er niet voor gekozen om te werken met erfpacht. Een aantal jaren⁴ geleden is deze mogelijkheid onderzocht als onderdeel van een maatregelenpakket om tijdens de woningmarktcrisis de vraag te stimuleren. Er is toen echter niet voor gekozen omdat dit met name voor de lange termijn voor de consument als financieel ongunstig cq fiscaal onzeker werd gezien.

Er zijn naast de platte erfpacht ook andere ‘moderne’ constructies die beogen kopen haalbaar en betaalbaar te maken. Deze bestaan inmiddels ook al weer geruime tijd en worden traditioneel vooral (maar niet uitsluitend) door corporaties ingezet. Bekende *Verkoop-onder-Voorwaarden*-concepten zijn **Koopgarant** of **Slimmer Kopen**; nieuwere varianten zijn **Kopen naar Wens** en **KOOPstart**. Daarnaast zijn er erfpachtconstructies (met canonverplichtingen) waarbij het beheer door derden wordt gefaciliteerd (**DUOkoop**, **Koop Goedkoop** en sinds 2022 **Koopsmarter**).

⁴ Onderzoek en raadsinfobrief juni 2013.

Werking

Het principe van de meeste koopconstructies is hetzelfde: er wordt gewerkt met een erfpachtconstructie met een eeuwigdurende afgekochte erfpachtbepaling. In plaats daarvan wordt gewerkt met een waarde-delingsregeling. Bij aankoop krijgt de koper een korting op de marktwaarde (tot 25%, soms tot 30%). Bij verkoop wordt winst of verlies gedeeld. Het belangrijkste verschil tussen de constructies betreft in hoofdlijnen wel of geen terugkoopplicht door de verkopende partij. Bij Koopgarant is die wel aanwezig (bestendige koop), bij producten als Slimmer Kopen, Kopen naar Wens en KOOPstart geldt alleen een terugkooprecht⁵.

Bij DUOkoop, Koop Goedkoop en Koopsarter wordt de woningprijs lager doordat alleen de opstal wordt verkocht en de grond eigendom wordt van een stichting (of corporatie) die canon vraagt als vergoeding. DUOkoop is daarbij al actief en kent redelijk commerciële voorwaarden; de kosten zijn relatief hoog voor de koper. Koopsarter heeft geen winstoogmerk en wordt ontwikkeld voor gemeenten (met financieringen via BNG en garantstellingen van de deelnemende gemeente). Een ander verschil is dat met Koopsarter de toepassing voor doelgroepen en woningen kan worden georganiseerd door de gemeente. Daarnaast kan er bij dit instrument eventueel ook worden gewerkt met een terugkoopregeling (behoud betaalbare koopwoning). Koop Goedkoop is een constructie die wordt gehanteerd door o.a. corporatie Dudok Wonen.

Inzet van gemeenten en externe partijen

De praktijk leert dat ontwikkelaars met name mogelijkheden zien voor producten waarbij er geen terugkoopplicht is. De initiële korting wordt dan vooral ingezet om bereikbaarder voor de (starters)markt te worden. De verrekening en de winstdeling is dan een vorm van uitgesteld rendement. Ondanks dat bij producten zonder terugkoopplicht de betaalbaarheid, c.q. het beschikbaar blijven voor de doelgroep, op lange termijn niet wordt geregeld, kan de inzet ervan toch een belangrijke bijdrage spelen in het vraagstuk rond de realisatie van betaalbare koop in de huidige gespannen woningmarkt.

Als corporaties willen en kunnen (met het oog op andere sociale opgaven), kunnen zij met het inzetten van constructies als Koopgarant een actieve en bestendige rol spelen om betaalbare koop op de markt te zetten. OFW heeft in het verleden woningen verkocht met KoopGarant in de Grutto, maar heeft dit beëindigd. Een belangrijke reden hiervoor was dat deze woningen, vanwege de terugkoopplicht, op de balans moeten worden gehouden. Deze reservering op de balans beperkt de investeringsruimte van de corporatie. Het is dan ook niet waarschijnlijk dat OFW opnieuw het product KoopGarant gaat aanbieden.

De rol van corporaties op het gebied van koopconstructies is in de laatste jaren kleiner geworden door verscherpte regels rond hun rol op de sociale en vrije woningmarkt (DAEB en niet-DAEB). Corporaties mochten zich nog maar zeer beperkt toelagen op de bouw van koopwoningen (niet-DAEB). Hierin is vanaf 2021 weer meer ruimte ontstaan met het versoepelen van de markttoets, die eerder voorschreef dat de gemeente moest toetsen of marktpartijen de bouw van betaalbare koop (en middenhuur) niet zelf ter hand wilden nemen.

De inzet van de gemeenten kan er op gericht zijn om met corporaties en ontwikkelaars in gesprek te komen en afspraken te maken over de inzet van koopconstructies. Met corporaties kunnen hier eventueel ook afspraken worden vastgelegd in de prestatieafspraken. In de huidige prestatieafspraken worden al afspraken gemaakt met OFW over het aantal te verkopen woningen. Het voordeel voor gemeenten is dat

⁵ Zie voor specifieke productvoorwaarden de websites van de aanbieders: www.opmaat.nl (Koopgarant en KOOPstart), www.kooplab.nl (Slimmer Kopen, Kopen naar Wens).

die geen vastgoedeigenaar wordt en tóch laagdrempelig iets voor koopstarters doet. Bij gronduitgifte of via maatwerkafspraken kan de ontwikkelende markt verleid worden zich meer in te spannen voor het hanteren van een koopproduct. Dit geldt in het bijzonder wanneer het gemeenteground betreft. Daarnaast zijn er voorbeelden van grote (landelijke) ontwikkelaars die koopconstructies aanbieden om een bredere doelgroep te kunnen bedienen.

Een fenomeen dat in opkomst lijkt te komen is dat gemeenten zelf ook werken met nieuwe koop-/erfpachtconstructies. Dit gebeurt vooral als de gemeente ziet dat andere partijen (ontwikkelaars en corporaties) die taak onvoldoende oppakken. De gemeente kan bijvoorbeeld zelf een Koopgarantfonds opzetten, waarmee zij de korting op de verkooptransacties met de kopers financiert. Bij terugkoop wordt de initiële korting terugbetaald onder verrekening van de waardestijging (of -daling). In dit geval krijgt de gemeente een eigen vastgoedpositie op de balans en wordt het (in juridische zin, niet economische zin) eigenaar van de grond onder de woning.

Deze mogelijkheid kan de gemeente overigens ook inzetten in het geval het niet zelf de eigenaar is van de te ontwikkelen grond. In dit geval zullen dan eerst afspraken gemaakt moeten worden met de ontwikkelaar over de verkoop met de constructie. Bij verkoop door de ontwikkelaar aan een particulier wordt de gemeente via een leveringsconstructie dan eigenaar van de grond onder de nieuwbouwwoning. Het zelf voeren van bijvoorbeeld een Koopgarantfonds vergt voor een gemeente echter wel een behoorlijke organisatorische verandering (contractbeheer, verkoop-/taxatieproces en financiële administratie).

Voorbeeld: Regeling betaalbaar wonen gemeente Zaanstad

Er zijn ook gemeenten die zelf een eigen koopconstructie in het leven hebben geroepen om betaalbare woningen te kunnen bieden. Zo heeft de gemeente Zaanstad de regeling Betaalbare woningen Zaanstad. Daarmee wordt het mogelijk om voor mensen met een laag inkomen toch een woning te kopen. De koper moet minimaal 70% van de koopprijs inbrengen en de rest brengt de gemeente in. Dit gemeentedeel moet de koper in stappen terugbetalen, zodra het inkomen en/of vermogen op een bepaald niveau is. Daarnaast betaalt de koper een erfpachtcanon. De hoogte van de canonkijtschelding wordt bepaald door het inkomen. Naarmate het inkomen stijgt dient de koper een groter deel te kopen van de gemeente. Van te voren toetst de gemeente het inkomen (er geldt een minimale inkomenseis en een maximale vermogenslimiet).

Marktkenners over koop-/erfpachtconstructies

In het gesprek met de marktkenners kwam een wisselend beeld naar voren over inzet van de verschillende financieringsinstrumenten. Zij gaven daarbij aan dat het geen structurele oplossing biedt, de regelingen vaak zeer complex zijn en uiteindelijk tot hogere kosten voor de koper kan leiden. Daarnaast werken niet alle hypotheekfinanciers mee aan deze constructies en is onduidelijk wat op termijn fiscaal mogelijk gaat gebeuren met erfpacht.

Voor- en nadelen

Voordelen	Nadelen
• Invloedrijk instrumentarium op prijs- en doelgroepbediening. • Via afspraken met corporaties en/of ontwikkelaars goed in te organiseren. • Kan in geval van een terugkoopplicht (Koop-Garant) een bijdrage leveren aan het betaalbaar houden van een deel van de voorraad. • Ook zelf in te zetten door gemeente (met eigen grond of via doorleverconstructie met projecten van ontwikkelaars).	• Afhankelijkheid van bereidheid van corporatie en ontwikkelende partijen voor inzet. • Vraagt bij eigen inzet om financiële middelen van gemeente (fonds/ voorziening op de balans). • Vergt bij zelf voeren van een fonds/constructie (bijvoorbeeld Koopgarant of regeling Zaanstad) de nodige organisatorische veranderingen/inzet. • Rendementsrisico aanwezig bij waardedaling van het vastgoed voor de aanbieder. • Veel gehoorde klacht is dat een waardevermeerdering door verbouwingen en woningverbeteringen niet volledig wordt meegenomen. Daarnaast is er risico op discussie over het bepalen van de koopprijs op basis van een taxatie. • Erfpachtregelingen kunnen erg complex zijn voor de koper. Voor geldverstrekkers is het daarom lastig om de risico's te bepalen. • Bij waardedaling is de vraag wie het risico draagt.

Starterslening

Met de Starterslening wordt het verschil overbrugd tussen de prijs van de woning en het maximale bedrag dat geleend kan worden. Dit volgens de normen van de Nationale Hypotheek Garantie. Hierdoor kan tegen gunstige voorwaarden een woning gekocht worden die anders onbereikbaar is. Volgens het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn) krijgen kopers hiermee maximaal 20% meer bestedingsruimte, bovenop de hypotheek (tot een maximum van € 30.000). Voor de Starterslening worden de eerste drie jaar geen maandlasten betaald. Daarna wordt periodiek bekeken of de rente en aflossing over de Starterslening betaald kunnen worden.

Voorwaarden:

- De aanvrager is nog niet eerder in het bezit geweest van een koopwoning.
- De koopsom van bestaande en nieuwbouwwoningen ligt op maximaal € 325.000 inclusief verbeterkosten en meerwerk.
- De aanvrager gaat zelf in de woning wonen.

De gemeente Dronten heeft in het verleden de Starterslening aangeboden met als doel de koopmarkt te stimuleren tijdens de crisis (destijds) op de woningmarkt. Er zijn in totaal 80 leningen verstrekt. Op het moment dat de koopmarkt aantrok is de Starterslening gestopt.

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
• Vergroot betaalbaarheid koopwoning voor bepaalde doelgroepen: steun in de rug om goedkopere/middeldure koopwoningen bereikbaar te maken voor starters. • Mogelijkheid om sturing te geven en gericht in te zetten voor specifieke doelgroepen. • Snel inzetbaar door de gemeente.	• Relatief hoge rente. • Gevoel heerst dat dit een prijsverhogend effect op de woningmarkt kan hebben (dit wordt overigens bestreden in recent onderzoek door SVn).

2.2 Wet- en regelgeving

Zelfbewoningsplicht (nieuwbouw)

Door een zelfbewoningsclausule op te nemen in koopcontracten van nieuwbouwwoningen kunnen gemeenten voor een bepaalde periode vastleggen dat de koper zelf in zijn of haar woning moet wonen. Hierdoor is het niet mogelijk voor beleggers om nieuwbouwwoningen die als goedkope/betaalbare koopwoningen op de markt zijn gebracht, op te kopen en als particuliere huurwoning aan te bieden. Het is overigens niet voldoende om een zelfbewoningsplicht alleen in de Algemene Verkoopvoorwaarden van de gemeente op te nemen. Het moet dus ook expliciet in het koopcontract van de bewuste woning worden opgenomen. Een zelfbewoningsplicht voor een bepaalde periode betekent niet dat de bewoner ook de gehele periode in de woning moet blijven wonen. Het staat hem/haar vrij om de woning in de tussentijd te verkopen. Maar de volgende koper zal dan (mits de afgesproken termijn nog niet verlopen is) ook zelf de woning moeten bewonen.

De gemeente Dronten past op dit moment al de zelfbewoningsplicht toe bij nieuwbouw. Op grond van dit beding is de koper verplicht de woning gedurende een aantal jaren zelf te bewonen. Hier geldt een periode van 5 jaar vanaf het moment van eerste bewoning. Het beding wordt toegepast bij woningen in de sociale koopsector en wordt gecombineerd met het anti-speculatiebeding c.q. winstafroming. Ook de zelfbewoningsplicht wordt opgenomen in de privaatrechtelijke koop-/realisatieovereenkomst of in de (ook privaatrechtelijke) anterieure overeenkomst als de gemeente niet zelf de grond verkoopt. En uiteindelijk in de notariële akte van levering met de koper. Juridisch is het mogelijk de zelfbewoningsplicht te verruimen tot een hogere prijsgrens dan de huidige. Een (potentiële) koper die bezwaar heeft tegen de zelfbewoningsplicht, zal dit via de civiele rechter moeten aanvechten.

Praktische uitvoering en handhaving

- De projectontwikkelaar c.q. makelaar zullen de koper attenderen op deze verplichting. De notaris controleert ook hier weer op basis van de akte van levering.
- Op het moment dat de akte van levering passeert bij de notaris, wordt echter niet gecontroleerd of de woning ook daadwerkelijk door de koper wordt bewoond. Vaak is dat ook op dat moment nog niet het geval: de meeste kopers hebben tijd nodig om de woning af te werken, te verhuizen etc. Ook tijdens de 5-jaarsperiode wordt niet actief gecontroleerd; de gemeente zou dan met enige regelmaat de inschrijving in het GBA moeten controleren.
- Mocht de gemeente constateren dat in strijd met de zelfbewoningsplicht wordt gehandeld, dan zal de gemeente dit via de civiele rechter aanhangig moeten maken.
- De zelfbewoningsplicht gaat ook over op de volgende koper; dit tot de (oorspronkelijke) maximale termijn van 5 jaar.

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
• Voorkomt opkopen en verhuren van goedkope koopwoningen als particuliere huurwoning. • Zorgt ervoor dat de woning daadwerkelijk terecht komt bij de doelgroep waarvoor deze ontwikkeld is. • Kan helpen bij het tegengaan van prijsopdrijving.	• Administratieve last: handhaving, controle. • Een zelfbewoningsplicht alleen geeft nog geen garantie dat goedkope woningen ook gebouwd worden. • Bij gronden die niet in eigendom zijn van de gemeente kan een zelfbewoningsplicht alleen op basis van wederzijdse afspraken (anterieure overeenkomst) worden ingevoerd. • Geldt alleen voor nieuwbouw.

Antispeculatiebeding (nieuwbouw)

Een antispeculatiebeding is een beding dat opgenomen wordt in het koopcontract van nieuwbouwkooptoningen die worden gerealiseerd voor een specifieke doelgroep. Net als bij de zelfbewoningsplicht is alleen het benoemen in de Algemene Verkoopvoorwaarden dus niet voldoende. Het beding is erop gericht om speculatie in de eerste jaren van bewoning te voorkomen. Dit wordt bewerkstelligd door in het koopcontract als voorwaarde op te nemen dat gedurende een bepaalde termijn de woning niet zonder toestemming van de gemeente verkocht mag worden. Bij verkoop wordt een gedeelte van de winst verrekend omdat de gemeente een gereduceerde grondprijs heeft gerekend.

De gemeente Dronten past op dit moment de zelfbewoningsplicht toe bij nieuwbouw van sociale koopwoningen. Dit beding wordt (sinds 2019) toegepast bij nieuwbouwwoningen in de sociale koopsector (prijsgrens per 1-1-2022: € 235.000 v.o.n). Het anti-speculatiebeding wordt gecombineerd met een zelfbewoningsplicht. Op grond van het beding is een koper verplicht bij verkoop van zijn woning een deel van de eventuele verkoopwinst af te dragen aan de gemeente. Hiervoor wordt een periode van vijf jaar vanaf het moment van eerste bewoning⁶ gehanteerd. Het verschil tussen de gerealiseerde verkoopopbrengst en aankoopprijs wordt via een staffelmethode terugbetaald (1e jaar 100%, 5e jaar 20%).

Praktische uitvoering en handhaving

- De projectontwikkelaar c.q. makelaar zal de koper als eerste attenderen op dit beding. De koper moet zich hiervan uiteraard bewust zijn als hij de woning aankoopt.
- Op het moment dat een woning wordt doorverkocht, wordt de gemeente geïnformeerd; de gemeente controleert of er sprake is van een hogere verkoopwaarde en op basis daarvan wordt de berekening voor de naheffing/winstafdracht gemaakt en in rekening gebracht bij de verkoper.
- De notaris controleert of er bedingen in de akte van levering zijn opgenomen waar de notaris rekening mee moet houden bij een eigendomsoverdracht van de woning aan een nieuwe koper. Het anti-speculatiebeding is zo'n beding waarop de notaris moet toezien.
- Door de combinatie met de zelfbewoningsplicht wordt in de praktijk bij verkoop binnen vijf jaar door de verkopende partij een soort 'toestemmingsverzoek' ingediend om de woning te mogen verkopen. Meestal worden hiervoor redenen met betrekking tot verandering werkkring, gezondheidsredenen of beëindigen relatie aangegeven. Deze verzoeken worden ook gehonoreerd: het anti-speculatiebeding is immers niet bedoeld om iemand te 'verplichten' 5 jaar in zijn huidige woning te blijven wonen. De indruk zou echter kunnen ontstaan dat er legitieme redenen zijn om dan ook de winstafdracht of de zelfbewoningsplicht te laten vervallen. Dit is echter niet het geval, beide blijven in stand.
- Het anti-speculatiebeding gaat niet over op de opvolgende koper. Er vindt dus niet nogmaals winstafdeling plaats.

⁶ Op basis van inschrijving GBA.

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
• Het tegengaan van speculatieve aankopen door afroaming van de verkoopwinst. • Financiële verrekening levert geld op dat weer kan worden ingezet voor bijvoorbeeld realiseren van goedkope/betaalbare woningen.	• Administratieve last: handhaving, controle, veel discussie over indexering en/of verrekening zelf aangebrachte voorzieningen. • Na eerste mutatie wordt de woning tegen marktprijs verkocht en is mogelijk niet meer bereikbaar voor de gewenste doelgroep. • In het verleden werd deze maatregel vaak als een belemmering voor de doorstroming gezien. In de huidige marktsituatie is dit veel minder aan de orde: bij een forse verkoopwinst zal de verkoper de afdracht veelal voor lief nemen. • Punt van discussie kan in de praktijk zijn hoe wordt omgegaan met door de verkoper zelf aangebrachte waardevermeerderingen door bv. verbouwingen, luxe toevoegingen, etc. ; deze horen in principe buiten beschouwing te blijven. • Daarnaast kan het in de huidige marktsituatie voorkomen dat de winstafdracht hoger is dan de korting die de gemeente op de grondprijs heeft toegepast.

Opkoopbescherming

Een zelfbewoningsplicht was tot nu toe alleen mogelijk bij nieuwbouw. Sinds 1 januari 2022 is het voor gemeenten mogelijk om een vergunningplicht in te stellen voor de aankoop en verhuur van bestaande koopwoningen. Dit zal de gemeente dan moeten vastleggen in een Huisvestingsverordening. De gemeente Dronten heeft momenteel geen Huisvestingsverordening en zal, om hier gebruik van te maken, een Huisvestingsverordening moeten opstellen. Er zijn echter wel een aantal voorwaarden die hierbij van kracht zijn:

- De vergunningplicht kan alleen gelden voor goedkope en middeldure koopwoningen⁷.
- De gemeente moet onderbouwen voor welke buurten/gebieden binnen de gemeente zo'n vergunningplicht noodzakelijk is, bijvoorbeeld doordat op de betreffende plek sprake is van woning-schaarste of doordat het opkopen en verhuren een negatief effect heeft op de leefbaarheid. Het is dus niet mogelijk om zonder nadere toelichting de vergunningplicht voor de hele gemeente in te voeren.
- In drie situaties is de gemeente verplicht om een vergunning te verlenen:
 - De verhuur is gericht aan een of meerdere familieleden, in de eerste of tweede graad.
 - Het gaat om kortdurende verhuur (maximaal 12 maanden) doordat de eigenaar van de woning elders is gaan wonen en de woning nog niet verkocht heeft. In deze situatie moet de eigenaar eerst minimaal 12 maanden zelf in de woning gewoond hebben.
 - De te verhuren woonruimte maakt onlosmakelijk deel uit van een winkel-, kantoor- of bedrijfs-ruimte.
- Bij een afwijzing voor een vergunning geldt het verbod op verhuur voor vier jaar. Na deze vier jaar mag de koopwoning dus wel aan iedereen verhuurd worden. Wordt de woning in de tussentijd verkocht aan een andere eigenaar, dan geldt opnieuw een verhuurverbod voor vier jaar.

Om een goed beeld te krijgen van de omvang van het opkopen en verhuren van woningen in de gemeente Dronten is nader onderzoek uitgevoerd. Dit is van belang om te bepalen of het in zodanige omvang voorkomt dat een vergunningplicht noodzakelijk is (en op welke plekken in de gemeente). In principe zal deze vergunningplicht structureel onderdeel moeten gaan uitmaken van een Huisvestingsverordening. Wel zal

⁷ Het is aan de gemeenten zelf om de prijsgrenzen bij de termen 'goedkoop' en 'middelduur' te bepalen.

het Ministerie van Binnenlandse Zaken elke vijf jaar dit onderdeel evalueren om te zien of de vergunningplicht nog langer noodzakelijk is.

Uit cijfers van het Kadaster blijkt dat in 2019 en 2020 respectievelijk 33 en 34 woningen door investeerders zijn opgekocht. In 2020 betrof het 4 appartementen in Zuiderzee op Zuid en meerdere vrijstaande woningen in Ketelhaven/De Buitenplaats. In de eerste helft van 2021 is dit gedaald naar 6. Dit komt waarschijnlijk door de verhoging van de overdrachtsbelasting per 1 januari 2021.

Tabel 2.1: Ontwikkeling aantal transacties naar type koper, 2017 - 1^e helft 2021

Type koper	2017	2018	2019	2020	1e helft 2021
Doorstromer	401	361	408	348	156
Koopstarter	115	88	89	99	46
Tweede woning	15	23	15	17	18
Investeerder	22	24	33	34	6
Particuliere koper - type onbekend	143	110	126	51	1
Overig	5	5	4	8	0
Totaal	701	611	675	557	227

Bron: Kadaster, 2021.

Een groot deel van de woningen die zijn gekocht door investeerders hadden een koopprijs tot € 200.000. Toch richten investeerders zich niet alleen op het goedkoopste segment. In alle prijsklassen worden woningen opgekocht.

Tabel 2.2: Ontwikkeling aantal transacties aan investeerders naar prijsklasse, 2017 - 1^e helft 2021

Koopsomklasse	2017	2018	2019	2020	1e helft 2021
Tot € 200.000	12	12	12	12	3
€ 200.000 tot € 250.000	3	6	10	5	1
€ 250.000 tot € 300.000	0	0	4	5	1
€ 300.000 tot € 350.000	1	0	1	2	0
€ 350.000 tot € 450.000	1	1	1	2	1
€ 450.000 en duurder	5	4	5	5	0
Onbekend	0	1	0	3	0
Totaal	22	24	33	34	6

Bron: Kadaster, 2021.

In 2020 zijn in Dronten Midden, het buitengebied en Biddinghuizen de meeste woningen opgekocht door investeerders.

Tabel 2.3: Ontwikkeling aantal transacties aan investeerders naar wijk, 2017 - 1^e helft 2021

CBS Wijken	2017	2018	2019	2020	1e helft 2021
Wijk 01 Dronten West	7	3	9	2	0
Wijk 02 Dronten Noord	0	2	0	1	1
Wijk 03 Dronten Midden	0	6	10	9	0
Wijk 04 Dronten Zuid	5	5	2	1	0
Wijk 05 Buitengebied Dronten	0	3	4	10	2
Wijk 06 Biddinghuizen	6	2	3	9	2
Wijk 07 Swifterbant	4	3	5	2	1
Totaal	22	24	33	34	6

Bron: Kadaster, 2021.

Het aantal woningen dat wordt opgekocht door investeerders is momenteel (1^e helft 2021) beperkt in de gemeente Dronten. Dit beeld wordt ook bevestigd door de marktkenners. Op basis hiervan is er geen extra inzet nodig om deze verkoop tegen te gaan. Zij geven ook aan dat deze maatregel gunstig is voor koopstarters, maar mogelijk ten koste gaat van de positie van andere groepen op de woningmarkt. Denk bijvoorbeeld aan spoedzoekers die op het huursegment zijn aangewezen, maar niet bij een corporatie terecht kunnen. Gelet op de huidige druk op de markt is het echter wel van belang om de opkoop door investeerders te blijven monitoren. Ook gelet op de daling in de eerste helft van 2021.

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
• Speculatie wordt voorkomen. • Voorkomt opkopen en verhuren van goedkope koopwoningen als particuliere huurwoning. • Kan zowel voor nieuwbouw als bestaande bouw gelden.	• Administratieve last: handhaving, controle. • Goede onderbouwing nodig in de selectie van gebieden/buurtten waar dit instrument nodig is. • Aantonen causale relatie tussen opkopen en negatieve effecten op leefbaarheid is lastig. • Zwaar juridisch instrument voor beperkt effect. Er zal ook een Huisvestingsverordening moeten worden opgesteld.

Implementatie wetsvoorstel voorrang eigen inwoners

Het kabinet werkt aan een wetsvoorstel waarmee het mogelijk wordt om eigen inwoners bij maximaal 30% van de nieuwbouwwoningen tot een bedrag van € 355.000 voorrang te geven. De wet zal naar verwachting nog dit jaar worden ingevoerd. De wijze waarop deze wet moet worden geïmplementeerd is nog niet bekend. Om te bepalen of dit een instrument is dat in de toekomst ingezet kan worden in de gemeente Dronten moet eerst goed in beeld gebracht worden hoeveel betaalbare nieuwbouwwoningen worden gekocht door mensen van buiten de gemeente. We weten dat er de afgelopen jaren meer woningen zijn aangekocht door mensen van buiten de gemeente. We hebben echter nog niet voldoende scherp of dit vooral de bestaande voorraad betreft of ook de nieuwbouw. Daarnaast is de vraag of de gemeente Dronten dit breed wil inzetten of alleen voor bepaalde doelgroepen (zoals starters). Ook is invoering van deze maatregel vooral een principiële en politieke keuze. Het huidige beleid van de gemeente is gericht op het aantrekken van huishoudens van elders en Dronten te positioneren als aantrekkelijke woongemeente. Deze maatregel is juist gericht op het 'beschermen' van woningen voor de lokale markt.

In het marktpanel is aangegeven dat men geen voorstander is van bescherming van een deel van de koopvoorraad. Dit principe past niet bij de aard van de gemeente; veel inwoners in Dronten komen juist vanuit andere delen van het land en dit zou zo moeten blijven. Ook benadeelt het hier mogelijk huishoudens die willen terugkeren naar de gemeente.

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
• Vergroot de kansen van lokale woningzoekenden die op zoek zijn naar een betaalbare koopwoning.	• Administratieve last: Handhaving, controle. • Het geeft geen garantie dat er meer goedkope/- betaalbare woningen gebouwd worden. • Zwaar juridisch instrument voor (mogelijk) beperkt effect; hoeveel goedkope en middeldure nieuwbouwwoningen worden gekocht door mensen van buiten de gemeente Dronten? • Dronten presenteert zich als aantrekkelijke woongemeente voor vestigers. Past bescherming van een deel van de woningmarkt daarbij?

Tijdelijke bouwvergunningen

Via de Wabo en het daarbij behorende Bor kan een gemeente tijdelijke huisvesting mogelijk maken door tijdelijk af te wijken van een bestemmingsplan, door de zogeheten kruimelgevallenregeling (artikel 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo). Voor bouwprojecten die onder de kruimelregeling vallen kan van een bestemmingsplan worden afgeweken zonder dat daarvoor het bestemmingsplan gewijzigd hoeft te worden, waardoor de procedure veel korter is. Hierdoor kunnen er tijdelijke woningen worden neergezet voor mensen die met spoed een woning zoeken. Deze woningen variëren in vormgeving en maatvoering.

De termijn waarin de gemeente een vergunning moet verlenen is voor bouwplannen waarop de kruimelregeling van toepassing is maar acht weken (gemeenten zijn bevoegd om deze termijn eenmalig met zes weken te verlengen). De woningen kunnen dan in theorie binnen een half jaar na aanvraag van de omgevingsvergunning gerealiseerd worden. Dat duurt in de praktijk vaak langer, vooral door weerstand bij omwonenden. De woningen kunnen maximaal vijftien jaar blijven staan. Door deze tijdelijkheid is het in de praktijk lastig om de exploitatie rond te krijgen. Met name omdat na 15 jaar onduidelijk/-onzekerheid is of er een nieuwe plek is voor de woning.

Uit het rapport “De bouw van tijdelijke woningen”, dat is opgesteld voor het Ministerie van Binnenlandse zaken, worden een aantal knelpunten genoemd bij de bouw van tijdelijke woningen:

- De beschikbaarheid van locaties
- Weerstand van omwonenden en andere belanghebbenden
- De voorkeur van gemeenten voor permanente woningen

Met de komst van de Omgevingswet zal de huidige kruimelgevallenregeling komen te vervallen. De Omgevingswet moet aan gemeenten meer ruimte bieden om eigen regels te stellen. Een gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen de regels uit de huidige kruimellijst geheel of gedeeltelijk als afwijkingsregel in het omgevingsplan op te nemen. Het bestemmingsplan zal met de komst van de Omgevingswet worden vervangen door het omgevingsplan. Dit is echter geheel ter beoordeling aan gemeenten. Na inwerking-treding van de Omgevingswet, zal in de praktijk moeten blijken in hoeverre de regels uit de kruimellijst nog terug te vinden zijn in de omgevingsplannen.

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
• Relatief snelle woningbouw. • Volwaardige woningen voor de doelgroep.	• Tijdelijke oplossing (geen permanente woningen). • Relatief dure oplossing (door tijdelijkheid). Business-case is daarom moeilijk rond te krijgen. • Geen oplossing voor het realiseren van koopwoningen. • Goed nadenken over eventuele nadelige effecten op de openbare ruimte. • Huidige kruimelgevallenregeling komt te vervallen met de komst van de Omgevingswet.

2.3 Overige instrumenten

Modulair bouwen

Modulair bouwen is een bouwtechniek waarbij een woning bestaat uit verschillende modules, die in een fabriek worden geproduceerd. Meestal worden de modules met reeds gemonteerde elektriciteits-aansluitingen, riolering, sanitaire voorzieningen, verwarming en afwerking op de locatie afgeleverd en hoeven ze alleen nog maar te worden geïnstalleerd. Omdat de modules in massa geproduceerd worden,

is modulair bouwen goedkoper en sneller dan traditionele bouw. Dankzij de bouw in beschermende fabrieksomstandigheden, lopen modulaire woningen ook nauwelijks risico op vertraging in de bouwtermijn. Hoewel modulair bouwen soms nog met een imago probleem kampt, groeit de interesse voor deze projecten, vooral onder mensen met lagere inkomens. Een modulaire woning is overigens eenvoudig uit te breiden door het plaatsen van nieuwe modules. Dit biedt minder garantie op het op termijn beschikbaar blijven van de woning voor de betreffende doelgroepen.

Ontwikkelaars sturen in de praktijk om meer modulair te bouwen. Daarbij geldt dat modulair bouwen niet gekoppeld is aan tijdelijkheid, zoals bij tijdelijke bouwvergunningen wel het geval is. Marktkenners hebben een positief beeld van modulair bouwen: de productie kan op deze manier worden verhoogd met een goede prijs/kwaliteitverhouding voor de doelgroep. Belangrijk is wel dat er grond beschikbaar moet zijn. Daarnaast blijft het, ondanks dat het sneller gaat dan reguliere woningbouw, een langetermijnoplossing. Ook bij modulair bouwen zullen de vereiste procedures moeten worden doorlopen.

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
• Kan leiden tot goedkopere bouw, en daarmee de bouw van koopwoningen die voor lagere- en middeninkomens bereikbaar zijn. • Een modulaire woning kan relatief snel geplaatst worden.	• Bij uitbreiding/aanpassing van de woning door eigenaar kan de woning in waarde stijgen en niet meer bereikbaar zijn voor de doelgroep. • Bouwgrond moet beschikbaar zijn. • Blijft een oplossing voor de iets langere termijn. Ivm doorlopen procedures.

Kleinere bouwvormen

Door kleinere woningen te bouwen is het mogelijk om een marktconforme woning tegen een lagere prijs te bieden. Dit zijn woningen met minder m² woonoppervlak, vaak in combinatie met een aangepaste indeling (1 à 2 slaapkamers in plaats van 3 of 4), lagere bouwhoogte en een kleiner kaveloppervlak (zodat uitbouw mogelijkheden automatisch beperkt worden). Deze kleinere bouwvormen zijn specifiek gericht op kleine huishoudens met beperkte financiële mogelijkheden. Voorbeelden van kleiner bouwen met een marktconforme prijs-/kwaliteitsverhouding zijn: grondgebonden rug-aan-rugwoningen, gestapelde beneden-bovenwoningen en appartementen en piramidewoningen. Dit soort woningtypen zijn goede alternatieven voor goedkope woningen met als voordeel dat ze vaak niet of lastig uit te breiden zijn. Dit biedt meer garantie op het ook op termijn beschikbaar blijven van dit woningsegment voor de betreffende doelgroepen. Overigens betekent een kleine, lastig uit te breiden woning niet dat woningen helemaal geen waardeontwikkeling door zullen maken. Maar deze woonvorm zet wel een zekere rem op de waardeontwikkeling. Tenslotte zal de bouw van kleinere woningen in veel gevallen leiden tot meer woningen op dezelfde oppervlakte. Dit betekent dat ook gekeken zal moeten worden naar de gevolgen voor de openbare ruimte en parkeerdruk (bijvoorbeeld het verlagen van de parkeernorm).

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
• Marktconform prijs-/kwaliteitsverhouding. • In geval woning niet uitbreidbaar is: het biedt een zekere garantie op behoud voor doelgroep op langere termijn. • Speelt in op demografische transitie (toename aantal kleine huishoudens). • Zorgt voor grotere diversiteit aan woonvormen.	• Mening verschillen over 'kwaliteit' en passendheid in lokale woningmarkt (te kleine woningen/-kavels?). • Bij uitbreiding/aanpassing van de woning door eigenaar kan de woning in waarde stijgen en niet meer bereikbaar zijn voor de doelgroep. • Goed nadenken over eventuele nadelige effecten op de openbare ruimte.

Voorwaarden aan uitbouwmogelijkheden in bestemmingsplan

De mogelijkheden om uit- of aanbouw van woningen (om daarmee een waardevermeerdering te voorkomen of te beperken) zijn beperkt. Een uit- of aanbouw van maximaal vier meter diep en vijf meter hoog kan vergunningsvrij worden uitgevoerd. Een grotere uit- of aanbouw is doorgaans wel vergunningplichtig en kan geweigerd worden als er sprake is van hinder. Er bestaat geen limitatieve lijst van voorbeelden waarbij een uit- of aanbouw als hinderlijk wordt ervaren, maar vaak gaat het hierbij om voldoende zonlicht voor bewoners en/of omwonenden. In Amsterdam is echter enkele jaren gelden een strenge vergunningsplicht ingevoerd om de architectonische waarden van bepaalde wijken (karakteristieke woningen met tuin) te beschermen en om daarmee de aantrekkelijkheid van de woningen als beleggingsmiddel te verminderen.

Bron: <https://www.parool.nl/nieuws/amsterdam-legt-uitbouwen-van-woningen-aan-banden~b983d71a/>
<https://www.hupkesadvocaten.nl/mag-de-buurman-zijn-tuin-volbouwen/>

Anterieure overeenkomsten met ontwikkelaars

Een anterieure overeenkomst kan worden gebruikt voor een overeenkomst over grond die niet in eigendom van de gemeente is. Een dergelijke overeenkomst wordt afgesloten voorafgaand aan een (wijziging van het) bestemmingsplan. Een anterieure overeenkomst is privaatrechtelijk van aard en wordt gesloten op basis van vrijwilligheid. Inhoudelijk kan in een anterieure overeenkomst dezelfde soort afspraken worden gemaakt als in een gronduitgifteovereenkomst en erfpachtovereenkomst. Dit gebeurt als de gemeente en de grondeigenaar overeenstemming bereiken. De afspraken kunnen bijvoorbeeld gaan over het type woningen (segment, prijs, grootte). Vervolgens past de gemeente het bestemmingsplan conform de anterieure overeenkomst aan, zodat kan worden begonnen met de bouw. De gemeente kan ervoor kiezen de afspraken in een exploitatieplan vast te leggen, bijvoorbeeld als zekerheid in geval van faillissement. De gemeente Dronten legt momenteel al afspraken vast in anterieure overeenkomsten met ontwikkelende partijen.

De praktijk laat wel zien dat via anterieure overeenkomsten de bouw van goedkope/betaalbare koopwoningen vastgelegd kan worden, maar dat na oplevering woningen soms al snel worden uitgebouwd, soms mede aangezet door ontwikkelaars die reeds bij de oplevering diverse uitbouwmogelijkheden aan kopers aanbieden. Vaak profiteert enkel de eerste koper op deze manier van de lage prijs. Bij verkoop zal de woning vaak in prijs stijgen door de aangebrachte waardevermeerdering.

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
• Vastleggen bouw betaalbare koopwoningen.	• Langdurige beschikbaarheid van woningen voor doelgroep niet gegarandeerd zonder aanvullend instrumentarium.

Exploitatieplan

Als de gemeente en grondeigenaar er niet in slagen een anterieure overeenkomst te maken, maar de gemeente toch de bestemming van een stuk grond wil wijzigen, moet de gemeente bij de bestemmingsplanwijziging een exploitatieplan opstellen. In een exploitatieplan kunnen extra voorwaarden worden gesteld, zoals minimale oppervlakte, locatie-eisen en een fasering in de tijd. Op deze wijze wordt ook het verhalen van gemeentelijke kosten voor grondexploitatie gegarandeerd (aanleg van wegen, openbaar groen, etc.).

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
• Kostenverhaal (bijvoorbeeld aanleg openbare voorzieningen) geregeld. • Voorwaarden mogelijk.	• Langdurige beschikbaarheid van woningen voor doelgroep niet gegarandeerd zonder aanvullend instrumentarium.

Grond(prijs)beleid

Bij verkoop van gronden kan de gemeente grondprijzen per woningcategorie hanteren, waaronder goedkope/betaalbare koopwoningen. Denk hierbij aan het goedkoper maken van de grond wanneer het om deze specifieke woningcategorieën gaat. Dit kan ook gaan om een korting bij uitgifte van kleine kavels tot bijvoorbeeld 250 m².

De gemeente Dronten werkt momenteel met een sociale grondprijs voor sociale koopwoningen. Een sociale koopwoning is een koopwoning met een koopprijs tot € 235.000 (v.o.n.). Op deze manier is het voor inkomens tot circa 50.000 mogelijk om een betaalbare nieuwbouwwoning aan te bieden. Deze zal gezien de bouwkosten wel een lagere woon- en kaveloppervlakte hebben. Voor een rijwoning geldt een vaste kavelprijs van € 17.000 (max 110 m²). Voor een appartement wordt voor de bepaling van de kavelprijs een grondquote van 10% gehanteerd.

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
Kan bijdragen aan realiseren betaalbare woningen.	- Risico dat ontwikkelaar of eerste koper profiteert van lagere grondprijs. Aanvullende maatregelen (zoals antispeculatiebeding) zijn daarom noodzakelijk. - De mogelijkheden om te sturen in grondprijzen hangt sterk af van het grondbezit van de gemeente.

Woningsplitsing en -omzetting (Huisvestingsverordening)

In een Huisvestingsverordening kunnen wijzigingen ten aanzien van de woningvoorraadsamenstelling (zoals het splitsen, omzetten, samenvoegen van woningen) vergunningplichtig gemaakt worden. Bij woningsplitsing wordt een zelfstandige woning in meerdere zelfstandige eenheden opgedeeld. Bij omzetting wordt een zelfstandige woning in meerdere onzelfstandige eenheden (vaak kamers) opgedeeld. Een vergunningplicht voor woningsplitsing en -omzetting kan soms een bijdrage leveren aan het vergroten van het aanbod aan betaalbare koopwoningen, soms juist een belemmering. Als er in de bestaande woningvoorraad veel grote (met name vrijstaande) woningen op grote kavels zitten, kan woningsplitsing juist er toe bijdragen dat een dure, grote woning wordt aangepast naar meerdere kleinere, betaalbare woningen. De verwachting is dat dit in de gemeente Dronten niet direct leidt tot enorme aantallen nieuwe betaalbare woningen, maar het kan in bepaalde gevallen een bijdrage leveren.

Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
- Uitbreiding van de goedkope koopvoorraad vindt plaats zonder al te veel fysieke ingrepen (verbouw, maar geen woningbouw). - Biedt mogelijkheden om zeer grote woningen (bijvoorbeeld boerderijen in het buitengebied) aantrekkelijk te maken voor kleinere huishoudens.	- Administratieve last: handhaving, controle, vergunningverlening. - Gemeente kan voorwaarden scheppen voor meer splitsing/omzetting, maar ontwikkelaars en beleggers moeten hier wel markt in zien. - Kan een nadelig effect hebben op de leefbaarheid in buurten (onder andere parkeerproblematiek). - Weinig mogelijkheden om bij splitsing of omzetting een specifieke doelgroep aan te wijzen voor wie de woonruimte bedoeld is. Dit kan leiden tot ongewenste effecten. - Zonder goede voorwaarden kan splitsing/omzetting leiden tot een afname van zelfstandige betaalbare koopwoningen. Dit wanneer kleinere wooneenheden verkamerd/gesplitst worden.

Doelgroepenverordening (nieuwbouw)

De doelgroepenverordening vormt in combinatie met het bestemmingsplan een wettelijke basis voor het doorvoeren van gemeentelijk woonbeleid in bestemmingsplannen. Dit is een mogelijkheid om afspraken af te dwingen indien de andere instrumenten hiertoe niet toereikend zijn. De doelgroepenverordening wordt bij de invoering van de Omgevingswet (naar verwachting januari 2023) opgenomen in het Omgevingsplan. De vraag is daarom of het zinvol is om voor de relatief korte overgangstijd nog een aparte doelgroepenverordening op te stellen. Dat is alleen aan de orde als er op korte termijn besluiten moeten worden genomen over woningbouwinitiatieven (op niet gemeentelijke gronden), waarbij gemeente en ontwikkelende partijen niet via anterieure overeenkomsten de geambieerde ambities ten aanzien van betaalbare woningen waarmaken. Vooralsnog zit hierin in de gemeente Dronten niet de kern van het probleem.

3 Advies voor de inzet van instrumenten

3.1 Inzetbaarheid van instrumenten

Op basis van de beschrijving van de mogelijke instrumenten, voor- en nadelen en de doelstelling die de gemeente Dronten voor ogen heeft komen we tot het volgende advies over de inzet van instrumenten ten aanzien van betaalbare koopwoningen. Hierbij categoriseren we het advies aan de hand van vier doelstellingen met betrekking tot betaalbare koopwoningen:

- Borg dat betaalbare koopwoningen gebouwd worden.
- Borg dat de woningen goedkoop en/of betaalbaar zijn.
- Borg dat de woningen bij de juiste doelgroep terecht komen.
- Borg dat de woningen op langere termijn beschikbaar blijven voor de doelgroep.

Borg dat koopwoningen gebouwd worden

De belangrijkste opgave is dat er in de komende tijd voldoende wordt gebouwd en dat er voldoende locaties beschikbaar zijn om nieuwbouw te kunnen realiseren. Realisatie van betaalbare nieuwbouw-koopwoningen speelt in op de directe vraag van starters en middeninkomens. Daarnaast kan duurdere nieuwbouw de doorstroming op gang brengen waardoor goedkopere koopwoningen in de bestaande voorraad beschikbaar komen. Met name over de beschikbaarheid van nieuwe bouwlocaties uiteten marktpartijen hun zorgen over. Als er niet voldoende wordt gebouwd dan zal de positie van starters en middeninkomens niet verbeteren op de woningmarkt.

Belangrijk is dat de gemeente Dronten in de nieuw op te stellen woonvisie haar ambities ten aanzien van woningbouw vaststelt (en dus de bouw van goedkope en betaalbare koopwoningen). Hoewel dit een oplossing is voor de langere termijn geeft dit een belangrijk sturingsinstrument om betaalbare koopwoningen te realiseren. Het geeft duidelijke kaders mee voor het verwachte ontwikkelprogramma. Vervolgens kan de gemeente in bestemmingsplannen en anterieure overeenkomst juridisch vastleggen welke differentiatie qua woningbouw gewenst is, daar waar het gaat om goedkope en betaalbare koopwoning.

Borg dat ze goedkoop en/of betaalbaar zijn

Het bouwen van goedkope en betaalbare woningen komt door stijgende bouw- en grondstofkosten steeds verder onder druk te staan. Om de financiële haalbaarheid van de bouw van goedkope en betaalbare woningen te vergroten zijn meerdere instrumenten mogelijk. Zo kan de gemeente (waar mogelijk) een lagere grondprijs hanteren zoals de gemeente Dronten momenteel al doet. Daarnaast kunnen via bijzondere koop-/erfpachtconstructies woningen worden gebouwd die voor een lagere prijs dan de marktwaarde worden aangeboden. Ook een Starterslening leidt er toe dat woningen eerder bereikbaar worden voor een potentiële koper.

Om tot een goedkope/betaalbare (en toch marktconforme) woning te komen zijn kleine woonvormen (met weinig tot geen uitbreidingsmogelijkheden) een steeds vaker toegepast middel (zoals woningen met maximaal 2 slaapkamers, rug-aan-rugwoningen, boven- en benedenwoningen). Hetzelfde geldt voor modulair bouwen. Slimmer en efficiënter bouwen kan zorgen voor een kostenbesparing en versnelling van de bouwproductie. Ook vanuit de markt lijkt hier vraag naar.

Borg dat ze bij de juiste doelgroep terecht komen

Als het lukt om goedkope/betaalbare woningen te bouwen, is het doorgaans wenselijk dat deze woningen ook terecht komen bij de mensen die deze woningen het hardst nodig hebben; starters en midden-inkomens. Bij de bouw van goedkope/betaalbare koop kan het wenselijk zijn om nadere maatregelen te nemen om te zorgen dat deze koopwoningen niet direct na aankoop door de koper worden doorverhuurd. De gemeente hanteert hiervoor dus al een zelfbewoningsplicht, echter alleen voor sociale koopwoningen. Het strekt daarom tot de aanbeveling om de huidige zelfbewoningsplicht te continueren. Ook het verder uitbreiden van de zelfbewoningsplicht, bijvoorbeeld tot de NHG grens of zelfs voor de volledige nieuwbouw, valt te overwegen. Een min of meer vergelijkbaar instrument is sinds 1 januari 2022 ook mogelijk voor bestaande goedkope/betaalbare koopwoningen. Deze Opkoopbescherming is echter een dusdanig zwaar juridisch instrument dat we dit voor de gemeente Dronten op dit moment niet adviseren. Daarvoor is het aandeel woningen dat wordt opgekocht door investeerders (1^e helft 2021) te laag. Wel is het van belang om dit in de komende tijd te blijven monitoren.

Het wetsvoorstel om voorrang te verlenen aan eigen inwoners biedt mogelijkheden om de positie van lokale starters en middeninkomens te vergroten. Op dit moment is echter onvoldoende bekend in welke mate er sprake is van verdringing. En daarnaast sluit het minder goed aan bij de identiteit van Dronten. Op het moment dat deze wet is ingevoerd zal nader moeten worden bekeken of invoering wenselijk is.

Borg dat de woningen op langere termijn beschikbaar blijven voor de doelgroep

In de huidige overspannen woningmarkt stijgen de prijzen van koopwoningen (en dus ook goedkope/-betaalbare koopwoningen) zeer snel. Hierdoor kan het gebeuren dat woningen die als goedkope/-betaalbare koopwoningen in de markt zijn gezet na de eerste verkoop al uit het goedkope/betaalbare segment gestegen zijn. Enkele maatregelen die ook al eerder genoemd zijn, kunnen op dit vlak voor enige sturing/prijsdemping zorgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor kleine bouwvormen met geen of beperkte uitbreidingsmogelijkheden. Hiermee kan enigszins (maar nooit helemaal) worden voorkomen dat woningen worden uitgebouwd en een aanzienlijke waardevermeerdering ontstaat. Ook koop-/erfpachtconstructies kunnen ervoor zorgen dat woningverkopers niet de totale woningwaarde aan de volgende koper kunnen doorberekenen (waardoor woningen betaalbaarder blijven).

Conclusie: meest kansrijke instrumenten voor de gemeente Dronten

Al met al adviseert Companen dat de doelstellingen van de gemeente Dronten het beste worden geborgd door een combinatie van verschillende instrumenten, te weten:

- Bij nieuwbouwprojecten voortzetten van de zelfbewoningsplicht en antispeculatiebeding. Hierbij kan de hoogte van de zelfbewoningsplicht mogelijk worden verhoogd naar de NHG-grens.
- Actief op zoek gaan naar mogelijkheden om binnen bestaande ontwikkellocaties nieuwe passende, kleinere bouwvormen (met beperkte uitbreidingsmogelijkheden) te realiseren; tevens een onderzoek starten naar enkele nieuwe (kleinschalige) ontwikkellocaties (inbreiding).
- Op dit moment nog geen Opkoopbescherming invoeren; hiernaar in de loop van 2022 opnieuw kijken.
- In het nieuwe woonbeleid ambities opnemen ten aanzien van een minimaal aandeel betaalbare koop en daarop sturen. Daarbij is het van belang om voldoende te blijven bouwen en hierop tijdig te anticiperen middels voldoende beschikbare bouwgronden.
- Anterieure overeenkomsten sluiten met ontwikkelaars over de bouw van betaalbare koop. Belangrijk is hierbij wel dat er voldoende ontwikkellocaties beschikbaar zijn in de toekomst.
- Opnieuw invoeren van de Starterslening. Dit is een instrument dat relatief snel en eenvoudig ingezet kan worden en waarbij de gemeente niet afhankelijk is van andere partijen.

- Ontwikkelande partijen uit te dagen om koopconstructies te gebruiken. Met name constructies als KoopStart, Slimmer Kopen en Kopen naar Wens kunnen mogelijk interessant zijn voor ontwikkelaars. Zeker voor (lokale) ontwikkelaars met een duurzame relatie met Dronten en omgeving. De implementatie is relatief eenvoudig, het helpt de koper bij de aanschaf van de woning en er is geen terugkoopplicht. De ontwikkelaar heeft te maken met een 'uitgesteld' rendement en kan profiteren van stijgende woningprijzen. Daarnaast vallen deze regelingen financieel gunstiger uit voor kopers dan andere regelingen (zoals bijvoorbeeld DuoKoop). De gemeente ziet hier voor zichzelf overigens geen actieve rol in weggelegd.
- Met OFW en/of andere marktpartijen onderzoeken of realisatie van tijdelijke woningbouw (voor een periode van 15 jaar) mogelijk is in Dronten om op die manier middeldure huur te realiseren.

Voorgesteld instrumentarium als toolkit om op projectniveau af te wegen

Bovengenoemde instrumenten zijn in deze rapportage beschreven als 'te overwegen instrumenten'. Dat betekent dat deze instrumenten niet op voorhand in de hele gemeente bij elk nieuw woningbouwproject worden ingezet, maar dat het te overwegen instrumentarium als een toolkit gezien moet worden, waarbij per project gekeken moet worden of het gewenst is om een instrument in te zetten. De inzet van het instrument hangt namelijk niet alleen af van de overkoepelende doelstellingen van het gemeentelijk woonbeleid, maar ook met de lokale omstandigheden per project. Soms is maatwerk gewenst. Het kan op enig moment bijvoorbeeld weer voorkomen dat op projectniveau sommige goedkope/betaalbare koopwoningen toch lastig verkoopbaar zijn. In zo'n situatie kan het toch verstandig zijn om te overwegen om dergelijke woningen alsnog als particuliere huurwoning in de markt te zetten.

Aandachtspunt in algemene zin: gevolgen van (te) veel instrumentarium

Het is belangrijk om het toepassen van instrumenten zorgvuldig af te wegen; bij welke projecten ligt instrumentarium wel (of juist niet) voor de hand? Daarnaast kan een (te) grote inzet van instrumentarium ook contraproductief worden.

Beperkende regels die gemeenten willen hanteren rondom de grootte of het prijsniveau van woningen kunnen een negatief effect hebben op de businesscase van de marktpartij. Door steeds ingrijpender regulering, stapeling van ambities, hoge grondprijzen en dito bouwkosten ontstaat het risico dat ontwikkelaars uit het goedkope koopsegment worden gedreven. Via een open gesprek tussen de betrokken partijen moet gezocht worden naar een balans tussen de wensen op lokaal niveau en de mogelijkheden voor partijen om, op korte en lange termijn, aan die wensen te kunnen voldoen. Bij al deze afwegingen moet ook nagedacht worden over de mogelijke effecten op andere segmenten van de woningmarkt.

Als voorbeeld: ontwikkelende partijen moeten het bouwen van goedkopere woningen in een plan vaak 'compenseren' door de bouw van duurdere woningen. Goedkopere woningen brengen simpelweg minder op. Stevig inzetten op goedkope woningen kan dus leiden tot compensatie met veel dure koopwoningen. Daardoor dreigt het realiseren van het middensegment in het gedrang te komen. De balans vinden tussen het realiseren van deze verschillende segmenten blijft bij elk plan (en op gemeenteniveau) een belangrijk aandachtspunt.

Bijlage I: Schematisch overzicht instrumenten

In onderstaand schema zijn alle mogelijke instrumenten om sturing te geven aan de bouw en/of behoud van betaalbare koopwoningen weergegeven. De effecten per instrument (zorgt het voor de bouw en/of behoud van betaalbare koopwoningen, effect op ambtelijke inzet) is gebaseerd op de (landelijk geldende) wettelijke mogelijkheden en landelijke ervaringen ten aanzien van de benodigde capaciteit van de ambtelijke organisatie.

Instrument	Type instrument	Externe partij nodig?	Zorgt instrument voor de bouw van goedkope woningen?	Zorgt instrument voor langdurige beschikbaarheid goedkope woningen?	Benodigde capaciteitsvraag gemeentelijke organisatie	
					Implementatie instrument	Uitvoering instrument
Financieringsconstructies						
Erfpacht	Juridisch		✓	✓	Zwaar	Zwaar
KoopGarant	Financieel	Woningcorporaties, Ontwikkelaars	✓	✓	Matig	Licht
KoopStart	Financieel	Woningcorporaties, Ontwikkelaars	✓		Matig	Licht
Slimmer Kopen	Financieel	Woningcorporaties, Ontwikkelaars	✓		Matig	Licht
Kopen naar wens	Financieel	Woningcorporaties, Ontwikkelaars	✓		Matig	Licht
Koop Goedkoop	Financieel	Woningcorporaties, Ontwikkelaars	✓		Matig	Licht
Betalbare koop Zaanstad	Financieel			✓	Zwaar	Zwaar
Duokoop	Financieel	Woningcorporaties, Ontwikkelaars	✓		Matig	Licht
Koopsmarter	Financieel		✓		Matig	Licht
Starterslening	Financieel		✓		Matig	Matig
Wet- en regelgeving						
Zelfbewoningsplicht (Nieuwbouw)	Juridisch	Ontwikkelaars (indien geen gemeenteground)		✓	Matig	Zwaar
Antispeculatiebeding	Juridisch	Ontwikkelaars (indien geen gemeenteground)		✓	Matig	Zwaar
Huisvestingsverordening: Opkoopbescherming	Juridisch			✓	Matig	Zwaar
Implementatie wetsvoorstel voorrang eigen inwoners	Juridisch				Zwaar	Zwaar
Tijdelijke bouwvergunningen	Juridisch		✓		Matig	Matig

Instrument	Type instrument	Externe partij nodig?	Zorgt instrument voor de bouw van goedkope woningen?	Zorgt instrument voor langdurige beschikbaarheid goedkope woningen?	Benodigde capaciteitsvraag gemeentelijke organisatie	
					Implementatie instrument	Uitvoering instrument
Overige instrumenten						
Modulair bouwen	Overig	Ontwikkelaars	✓		Matig	Licht
Kleinere bouwvormen	Overig	Woningcorporaties, Ontwikkelaars	✓	✓	Matig	Licht
Anterieure overeenkomsten	Juridisch	Ontwikkelaars	✓		Zwaar	Licht
Exploitatieplan	Juridisch	Ontwikkelaars	✓		Zwaar	Licht
Grond(prijs)beleid	Financieel		✓		Matig	Licht
Huisvestingsverordening: Vergunningplicht splitsing	Juridisch		✓	✓	Matig	Zwaar
Doelgroepenverordening	Juridisch		✓	✓	Matig	Zwaar

Bijlage II: Overzicht terug- en verkoopregelingen

	Aanbieders	Terugkoopregeling	Verrekening	Type woning	Onderscheidendheid
Koopgarant	Corp./Ontw./Gem.	Ja, plicht	Fair-Value	Nieuwbouw + bestaand	Terugkoop (lange termijn inzetbaar)
Slimmer Kopen	Corp./Ontw.	Ja, recht	Fair-Value	Nieuwbouw + bestaand	Ook inzetbaar voor bestaande huurwoningen
Kopen naar wens	Corp./Ontw.	Nee	Indexering vastgoedwaarde	Nieuwbouw + bestaand	Hoge korting mogelijk, geen balansverplichting
KOOPstart	Ontw./Corp.	Nee	Fair-Value	Nieuwbouw	Specifiek voor nieuwbouw
Koop Goedkoop	Corp./Gem.	Ja, recht	Canon, grondafkoop (ingroei)	Nieuwbouw + bestaand	Ingroeieregeling, uitgestelde inkomsten (geen waarde-deling)
Betaalbare koop Zaanstad	Gem.	Nee	Canon	Nieuwbouw + bestaand	Flexibel erfpachtdeel (inkomensafhankelijk)
Duokoop	Ontw./Gem.	Keuze van koper	Canon	Nieuwbouw + bestaand	Grondaankoop later mogelijk, commercieel
Koopsmarter	Gemeente kan initiëren	Mogelijk	Canon	Nieuwbouw + bestaand	Financiering via BNG, flexibel in te passen door gemeenten

Koopgarant

Corporaties en ontwikkelaars kunnen zowel bestaande- als nieuwbouwwoningen verkopen met Koopgarant. Hierdoor zijn meer mensen in staat een woning te kopen. Dit betekent dat zij een woning aanbieden voor een lagere prijs dan de marktwaarde én hierbij een terugkoopgarantie bieden aan de koper. Op het moment van terugkoop deelt de corporatie of ontwikkelaar de waardeontwikkeling met de koper volgens een vaste formule. Koopgarant is toe te passen bij zowel bestaande- als nieuwbouwwoningen.

Koopgarant is juridisch gebaseerd op een recht van erfpacht. In geval van executie is op deze manier de terugkoopregeling en de geïnvesteerde koperskorting veiliggesteld. Het erfpachtrecht bij Koopgarant maakt dat de koper feitelijk economisch volledig eigenaar is. Het erfpachtrecht wordt namelijk eeuwigdurend gevestigd en de canon voor eeuwig afgekocht. Er is dus geen jaarlijkse canon en de koper hoeft geen nieuwe afkoopsommen meer te betalen. Op deze manier is de erfpacht geen belemmering voor de financiering.

KOOPstart/Slimmer Kopen/Kopen naar Wens

Met constructies als KOOPstart, Slimmer Kopen en Kopen naar Wens worden starterswoningen verkocht met een koperskorting op de getaxeerde marktwaarde. Op termijn, wanneer de woning wordt doorverkocht, ontvangt de initiatiefnemer de eerder verstrekte koperskorting én een deel van de waardeontwikkeling van de eigenaar. Het grote verschil tussen Koopgarant en deze laatste constructies is dat laatstgenoemde gericht zijn op een eenmalige transactie. Koopgarant is juist bedoeld om een woning voor een langere termijn goedkoop aan te kunnen bieden.

Koop Goedkoop/Betaalbare koop Zaanstad/Duokoop/Koopsmarter

Constructies als Koop Goedkoop, Betaalbare koop Zaanstad, Duokoop en Koopsmarter zijn zogenaamde erfpachtconstructies met canonverplichtingen waarbij het beheer door derden wordt gefaciliteerd. De opstal wordt gekocht en de koper betaald erfpacht voor de grond.

**ACTIEPLAN
VERGROTEN AANBOD
BETAALBARE WONINGEN
VOOR KOOPSTARTERS**



Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1.	Aanleiding / huidige situatie op de woningmarkt	
1.2.	Vooronderzoek en analyse	
1.3.	Gesprek met marktkenners	
1.4.	Rapportage Companen beschrijving mogelijke instrumenten	
2.	Korte termijn in te zetten instrumenten	5
2.1.	Algemeen en afweging	
2.2.	De zelfbewoningsplicht + anti speculatiebeding voor sociale koopwoningen handhaven	
2.3.	De zelfbewoningsplicht uitbreiden voor alle nieuwbouw koopwoningen	
2.4.	Nieuwe Startersleningen invoeren	
2.5.	Binnen reeds aangewezen ontwikkelgebieden mogelijkheden onderzoeken voor modulaire/industriële bouwconcepten	
2.6.	Inzetten op mogelijkheden nieuwe inbreidingslocaties voor modulaire/industriële bouwconcepten	
2.7.	Anterieure overeenkomst met ontwikkelaars	
2.8.	Exploitatieplan	
2.9.	Grondprijsbeleid	
3.	Eventueel later in te zetten instrumenten	8
3.1.	Opkoopbescherming bestaande woningen (weren beleggers)	
3.2.	Voorrang eigen inwoners bij (deel van de) nieuwbouwprojecten	
3.3.	Inzet tijdelijke bouwvergunningen	
4.	Niet in te zetten instrumenten	10
4.1.	Aanbieden bijzondere koop-/erfpachtconstructies	
4.2.	Doelgroepenverordening	
5.	Overige instrumenten	11
5.1.	Woningsplitsing	
6.	Acties komende periode met overzicht instrumentarium	12

Bijlage 1: Rapportage Companen

Bijlage 2: Verslag bijeenkomst marktkenners d.d. 28 februari 2022

1. Inleiding

1.1. *Huidige situatie op de woningmarkt*

De huidige situatie op de woningmarkt is zeer ongewenst. In heel Nederland is de vraag naar huur- en koopwoningen sterk gestegen en het woningtekort opgelopen. Door de stijging van de koopprijzen wordt de koopmarkt voor een toenemende groep onbereikbaar, met name voor starters en middeninkomens. Zij hebben doorgaans geen, of minder vermogen, en kunnen daarom steeds lastiger concurreren met doorstromers op de woningmarkt. Daarnaast heeft deze groep te maken met (particuliere) investeerders die woningen opkopen voor verhuur.

De gemeenteraad van Dronten maakt zich zorgen over het gebrek aan betaalbaar woningaanbod voor deze groep en heeft daarom de Motie Actieplan Knelpunten Wonen ingediend. In deze motie wordt het college verzocht te komen met een gereedschapskist met maatregelen voor de aanpak van het urgente woningtekort in het bijzonder voor starters en middeninkomens.

1.2. *Vooronderzoek en analyse.*

Om goed zicht te krijgen op het vraagstuk en mogelijke korte termijn oplossingen, is met ondersteuning van bureau Companen, een inventarisatie gemaakt van de verschillende instrumenten (gereedschapskist) en de praktische uitvoering daarvan (inclusief voor- en nadelen). Hierbij zijn de door de raad genoemde opties betrokken: modulair bouwen, tijdelijke bouwvergunningen, koopstart- en koopsmart constructies, het gericht inzetten van het anti speculatiebeding en zelfbewoningsplicht en het voorrang geven aan eigen starters en middeninkomens. Daarnaast zijn relevante data m.b.t. deze doelgroepen op de woningmarkt in Dronten verzameld.

1.3. *Gesprek met marktkenners.*

Vervolgens is een bijeenkomst georganiseerd met een aantal partijen die de Dronter woningmarkt goed kennen. Aan hen is gevraagd hoe zij aankijken tegen de inzet van de verschillende instrumenten. Aan dit marktkenners gesprek hebben deelgenomen: een vertegenwoordiging van de makelaars, ontwikkelaars, OFW, hypotheekadviseur en het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten. De Vereniging Eigen Huis en particuliere verhuurders zijn ook uitgenodigd, maar voor hen was deelname niet mogelijk (ontbreken capaciteit). De gespreksdeelnemers hebben ter voorbereiding het (beschrijvende) onderzoek van Companen toegezonden gekregen. Om een goed beeld te krijgen van de visie van de marktkenners, is een uitgebreid verslag van het overleg gemaakt (bijlage 2). Aanvullend is er ook binnen de ambtelijke organisatie gesproken met de projectleiders woningbouw en planeconoom Grondzaken

1.4. *Rapportage Companen beschrijving mogelijke instrumenten*

Op basis van alle verkregen input heeft Companen bijgevoegde rapportage (bijlage 1) opgesteld. Hierin zijn diverse instrumenten beschreven, te onderscheiden in:

1. Financieringsconstructies;
2. Wet- en regelgeving;
3. Overige instrumenten.

Ook zijn de meest relevante data/cijfers hierin opgenomen. Een aantal cijfers loopt t/m eerste helft 2021; het Kadaster kan op dit moment nog niet de cijfers over de tweede helft

2021 aanleveren. In de rapportage is tevens een advies aan de gemeente opgenomen. In dit advies is de verkregen input van de marktkenners verwerkt.

2. Korte termijn in te zetten instrumenten

2.1. Algemeen en afweging

Allereerst is het goed te realiseren dat alle instrumenten voor- en nadelen hebben. De marktkenners benadrukken dat de échte oplossing zit in meer bouwlocaties aanwijzen en meer aanbod toevoegen. Dit zal op de (middel)lange termijn zeker ook gebeuren. Overigens zijn in de gemeente vanaf 2019 jaarlijks meer woningen gerealiseerd dan de eerder geplande 250; ook nieuwbouwprojecten met starterswoningen maakten hiervan onderdeel uit. Het prijsniveau was uiteraard van een andere orde dan op dit moment. Daarnaast is het goed te realiseren dat nieuwbouw, ook van niet direct voor Starters bereikbare woningen, via de weg van doorstroming uiteindelijk ook aan de onderkant van de bestaande koopmarkt weer leidt tot meer betaalbaar aanbod.

De uitdaging zit op dit moment vooral in het realiseren van korte termijn oplossingen. Dat is niet eenvoudig, wetende dat bijvoorbeeld de bouwkosten op dit moment zeer fors stijgen en de bouw- en installatiesector kampt met lange levertijden en gebrek aan menskracht. Met welke alternatieve maatregelen is deze doelgroep dan het meest geholpen? Landelijk zien we bijvoorbeeld dat er steeds vaker bijzondere financieringsconstructies worden aangeboden. Ook daar zitten echter nadelen c.q. risico's aan. Wegen de voordelen op tegen de nadelen en hoe ver gaat onze rol als gemeente hierin? Dat is een lastige afweging. In dit hoofdstuk hebben wij de instrumenten opgenomen die naar onze mening het beste aansluiten op de Dronter situatie en die wij daarom zo spoedig mogelijk willen inzetten. Per instrument lichten wij dit kort toe. Voor meer uitgebreide informatie over de instrumenten verwijzen wij naar de rapportage van Companen (bijlage 1).

2.2. De zelfbewoningsplicht + anti speculatiebeding voor sociale koopwoningen handhaven.

Dit instrument, wat ook al bestaand beleid is, zorgt ervoor dat de woning daadwerkelijk terecht komt bij de doelgroep waarvoor deze is ontwikkeld: de koopstarter. Dat betekent dat gedurende een termijn van 5 jaar (Jurisprudentie laat zien dat dit een redelijke termijn is) de eigenaar verplicht is de woning zelf te bewonen. Via een kettingbeding geldt dat (binnen de termijn van 5 jaar) ook voor een eventuele nieuwe koper. Ook de winstafromregeling bij door de gemeente toegepaste sociale (gereduceerde) grondprijzen vinden wij legitiem. Hier handhaven wij het huidige 'staffelsysteem' waarbij gedurende maximaal 5 jaar een winstafracht wordt overeengekomen met de eerste koper.

2.3. De zelfbewoningsplicht uitbreiden voor alle nieuwbouw koopwoningen.

Bij dit instrument, dat redelijk eenvoudig in te voeren is, geldt dezelfde argumentatie als bij 2.2. Wij vinden het verdedigbaar dat ongeacht prijsklasse, woningen terecht komen bij de doelgroep waarvoor ze zijn ontwikkeld, d.w.z. de particuliere koper/bewoner. Dat uitgangspunt geldt niet alleen voor een starter maar voor alle doelgroepen. De landelijke NHG-grens¹ vinden wij in dat opzicht van ondergeschikt belang. Deze voorgestelde uitbreiding van de zelfbewoningsplicht is een keuze die voortkomt uit de huidige marktsituatie. Op het moment dat de marktsituatie er heel anders uitziet, kan deze maatregel belemmerend werken. Tijdens de crisis op de woningmarkt kon de aankoop van een woning door een investeerder er juist voor zorgen dat het verkooppercentage van 70% bereikt werd. Mocht een dergelijke situatie zich in de toekomst weer voordoen, dan is het altijd mogelijk de maatregel weer terug te draaien. Uitbreiding van de zelfbewoningsplicht (ergo: dus niet het anti speculatiebeding sec), die overigens géén verhuisverbod is, betekent wel meer kans op handhavingskwesaties. Als we de zelfbewoning pro-actief willen controleren, vraagt dit wel extra ambtelijke capaciteit.

¹ Nationale Hypotheekgarantie – grens per 1-1-2022 € 355.000 euro of € 376.300 (met energiebesparende voorzieningen)

2.4. Nieuwe Startersleningen invoeren

Dit snel in te zetten instrument maakt het mogelijk dat een starter toch een woning kan kopen die anders financieel onbereikbaar zou zijn. Voordeel is ook dat dit zowel een bestaande als een nieuwbouw woning kan zijn. Het is een overzichtelijk instrument waarbij kopers weten waar ze aan toe zijn. De gemeente kan zelf de voorwaarden bepalen en daarmee ook gericht sturen (bv. bepaalde doelgroepen, max. koopprijzen). Kanttekening: ook Startersleningen vergroten het aanbod niet en ook heerst wel het gevoel dat Startersleningen een prijsopdrijvend effect hebben. Hard aantoonbaar is dit laatste echter niet en wordt in onderzoek van SVn ook bestreden.

Onze keuze om Startersleningen in te voeren zal zo spoedig mogelijk verder worden uitgewerkt, inclusief de financiële paragraaf. Daarbij gaat het zowel om het aantal leningen, maar ook de voorwaarden enzovoorts. De gemeente heeft in de periode rond 2013/2014 ook Startersleningen uitgegeven en de daarvoor noodzakelijke verordening vastgesteld. Voor het verstrekken van nieuwe Startersleningen moet deze verordening - door de raad - worden gewijzigd.

2.5. Binnen reeds aangewezen ontwikkelgebieden mogelijkheden onderzoeken voor modulaire/industriële bouwconcepten.

Hiermee raken we de kern van de problematiek: nl. het ontbreken van voldoende betaalbaar aanbod. Zoals bij 2.1. al aangegeven, merken de marktkenners op dat meerdere instrumenten uit nood geboren worden, maar geen structurele oplossing bieden. Wij gaan daarom binnen alle huidige nieuwbouwplannen opnieuw kijken naar mogelijkheden. Als het bestemmingsplan hiervoor de ruimte biedt, kan er in principe snel worden geschakeld. Als dat niet het geval is, dan vraagt dit weer de nodige procedure tijd. Wij willen voor dit onderdeel ook inzetten op modulair of industrieel bouwen. Dit soort concepten zien we steeds meer: ze zijn goedkoper dan traditionele bouw en kennen korte bouw tijden. Door de marktkenners worden ze als passend gezien. En dan niet als tijdelijke oplossing, maar ook voor een permanente ontwikkeling. Aan de marktkenners is ook gevraagd hoe zij aankijken tegen dit soort concepten als het gaat om veel kleinere woningen dan we tot nu toe in Dronten gewend zijn. Realiseren we daarmee geen woningaanbod dat zich op termijn - in een genormaliseerde marktsituatie - weer uit de markt prijst? De marktkenners begrijpen deze zorg, maar zijn van mening dat zolang het gaat om het toevoegen van kleine aantallen dit niet tot problemen zal leiden.

2.6. Inzetten op mogelijkheden nieuwe kleinschalige inbreidingslocaties voor modulaire/industriële bouwconcepten.

Deze maatregel sluit aan bij de maatregel ad 2.5. Het inbreidingsvraagstuk is een onderwerp dat ook binnen de trajecten van de integrale visie op de leefomgeving en het traject 'Dronten Ontwikkelt' aan de orde komt. Willen we echter daadwerkelijk op korte termijn iets voor starters doen, dan willen we ook kijken naar bouw mogelijkheden binnen de bestaande kernen. Het aanwijzen van enkele kleine locaties (circa 15-20 woningen per locatie) vraagt uiteraard afstemming en een integrale afweging maar hoeft naar onze mening niet op voorhand op gespannen voet te staan met de andere trajecten. Ook participatie met de omgeving is een vereiste. Op dit moment is een modulair bouwconcept in voorbereiding voor het zogenaamde Flexwonen (zie ook hoofdstuk 3.3.); dit is echter bedoeld voor doelgroepen in de sociale huur.

2.7. Anterieure overeenkomst sluiten met ontwikkelaars.

Deze overeenkomst wordt gesloten als de grond niet in eigendom is van de gemeente. De overeenkomst wordt gesloten op basis van vrijwilligheid. De gemeente werkt ook al met

dergelijke overeenkomsten, waarin afspraken over de te realiseren woningen worden opgenomen.

2.8. Exploitatieplan opstellen

Als het niet mogelijk is overeenstemming te bereiken via een anterieure overeenkomst, stelt de gemeente een exploitatieplan (als onderdeel van het bestemmingsplan) op. Ook hierin kunnen voorwaarden over de te realiseren woningen worden opgenomen.

2.9. Grondprijsbeleid

Om woningen betaalbaar te houden kan de gemeente gereduceerde (sociale) grondprijzen hanteren. De gemeente Dronten past deze ook toe, zowel voor sociale huur- als sociale koopwoningen. De prijsgrens (maximale huur- en koopprijs) wordt jaarlijks door het college via de Nota Grondprijzenbeleid vastgesteld. Via het anti speculatiebeding worden speculatieve aankopen tegen gegaan (zie bij 2.1.).

3. Eventueel later in te zetten instrumenten

Voor onderstaande instrumenten vinden wij het op dit moment nog een stap te ver om deze in te zetten. Wij willen dit in de tweede helft dit jaar opnieuw beoordelen.

3.1. *Opkoopbescherming bestaande woningen (weren beleggers)*

Ingrijpen in de bestaande voorraad c.q. het eigendomsrecht is een zwaar middel. Dat is anders dan bij nieuwbouw waar de gemeente rechtstreeks partij is. Voor de Opkoopbescherming is een Huisvestingsverordening nodig en moet aangetoond worden dat een vergunningplicht nodig is. De cijfers van het Kadaster² laten voor de periode 2017 t/m 2020 een toename zien van het aantal door beleggers/investeerders aangekochte woningen (stijging van 22 naar 34 woningen). In de 1e helft 2021 is het aantal aangekochte woningen echter terug gezakt naar 6. De verhoogde overdrachtsbelasting voor beleggers in combinatie met de gestegen prijzen, zijn hiervoor de verklaring. Op basis van een dergelijk aantal kan onmogelijk worden gesteld dat in de gemeente Dronten koopstarters van de markt worden verdrongen door beleggers. Daarnaast zijn er de nodige uitvoerings- en handavingsdilemma's. Het kadaster kan op dit moment nog niet de cijfers over de tweede helft 2021 leveren. Het is daarom goed de komende tijd te blijven monitoren of de aankopen door beleggers toch weer sterk toenemen.

3.2. *Vorrang eigen inwoners bij (deel van de) nieuwbouwprojecten – nieuwe wetgeving*

Ook dit is een zwaar instrument, zowel principieel als vanuit praktisch uitvoeringsoogpunt (Huisvestingsverordening en vergunningstelsel). Op dit moment willen c.q. kunnen wij hierover nog geen keuzes maken. Het wetsvoorstel is nog niet definitief en er zijn nog diverse vragen over de praktische implementatie ervan. Ook is een beter beeld nodig van het feitelijke aandeel 'instromers' in de (betaalbare) nieuwbouw. We weten dat er de afgelopen jaren meer woningen zijn aangekocht door mensen van buiten de gemeente maar de onderverdeling tussen de bestaande voorraad en de nieuwbouw hebben we nog niet voldoende scherp.

Daarnaast kan de besluitvorming hierover niet los gezien worden van de gemeentelijke groeiambities en de keuze die hierover komende zomer wordt gemaakt.

3.3. *Inzet tijdelijke bouwvergunningen*

Juridisch is snelle huisvesting mogelijk te maken door tijdelijk af te wijken van een bestemmingsplan. In theorie kunnen de woningen dan binnen een half jaar na aanvraag van de omgevingsvergunning worden gerealiseerd. Met een tijdelijke vergunning kunnen de woningen maximaal vijftien jaar blijven staan. Deze tijdelijkheid maakt ook dat het geen oplossing is voor koopstarters, omdat het de hypothecaire financiering belemmert. Steeds meer gemeenten realiseren momenteel tijdelijke huurwoningen voor huurders die met spoed een woning zoeken. Vaak gaat het dan om kleine, eenvoudige woningen, vaak gestapeld. Tijdelijke woningen kunnen echter zeker ook volwaardige woningen zijn met een goede kwaliteit/uitstraling. Ook hier geldt weer dat het instrument in de praktijk nutteloos is als er geen bouwlocaties beschikbaar zijn.

Op dit moment wordt in Dronten gewerkt aan een initiatief voor Flexwonen; dit is echter bedoeld voor doelgroepen in de sociale huur. Tijdelijke concepten in de middeldure huur zouden ook een mogelijkheid kunnen zijn. De maximale termijn van 15 jaar maakt het in de praktijk echter lastig om de exploitatie rond te krijgen. Na 15 jaar is immers onduidelijk/onzeker of er een nieuwe plek is voor de woning. Hoewel onze eerste voorkeur uitgaat naar inzet van nieuwe locaties voor koopstarters (zie hst. 2.5. en 2.6.) willen wij de mogelijkheid

² Voor meer gedetailleerde cijfers verwijzen wij naar de informatie die hierover is verzonden t.b.v. de beeldvormende raadsbijeenkomst op 9 december 2021.

van tijdelijke middeldure huurwoningen niet op voorhand uitsluiten. In dat geval kan inzet van dit instrument zeker effectief zijn.

4. Niet in te zetten instrumenten

Wij kiezen er niet voor onderstaande instrumenten in te zetten. Wij zijn van mening dat deze instrumenten onvoldoende bijdragen aan een daadwerkelijk oplossing van de problematiek danwel te veel onzekerheden of nadelen met zich brengen.

4.1. Aanbieden bijzondere koop-/erfpachtconstructies

Bekende concepten zijn bijvoorbeeld Koopgarant, Slimmer Kopen, KOOPstart, Duokoop, Koopsmarter. Alle varianten werken met een erfpachtconstructie met een afgekochte erfpachtbepaling. In plaats daarvan krijgt de koper een korting op de marktwaarde. Bij verkoop wordt winst of verlies gedeeld. Iedere variant heeft z'n eigen voorwaarden. Om dit soort constructies aan te kunnen bieden, is de medewerking van de ontwikkelende partij nodig. Als dat niet haalbaar is, kan een gemeente er voor kiezen om zelf een koopconstructie in het leven te roepen. Dit heeft een forse organisatorische impact, zeker voor een relatief kleine gemeente als Dronten (contractbeheer, verkoop-/taxatieproces, financiële administratie).

In het gesprek met de marktkenners kwam een wisselend beeld naar voren over deze constructies. Benoemde nadelen: het biedt geen structurele oplossing, de regelingen zijn voor de consument vaak zeer complex en kunnen op termijn ook tot hogere kosten voor de koper leiden en niet alle hypotheekverstrekkers werken mee aan deze constructie. Onzeker is wat op termijn fiscaal gaat gebeuren met erfpacht en ook de NHG heeft aangegeven kritisch te willen kijken naar deze constructies. Dat roept de vraag op of het (korte termijn) voordeel van de korting opweegt tegen de (lange termijn) nadelen c.q. onzekerheden? Onze voorkeur gaat daarom uit naar de Startersleningen. Bijkomend punt van afweging is de door het nieuwe Kabinet aangekondigde herinvoering van de premie-A-regeling. In het verleden een gewild instrument. In welke vorm en wanneer dit terugkeert, is nog niet bekend, maar voor koopstarters kan dit zeker een interessant instrument worden. Gelet op het bovenstaande zullen wij het aanbieden van bijzondere koopconstructies niet zelf als gemeentelijke organisator/contractpartij oppakken. Dat wil niet zeggen dat wij deze constructies willen tegenhouden. Wij zullen dit in gesprekken met nieuwe ontwikkelende partijen wel aan de orde stellen. Echter niet als randvoorwaarde, maar als mogelijkheid.

4.2. Doelgroepenverordening

Als alle andere instrumenten niet toereikend zijn, met name richting marktpartijen, kan een doelgroepenverordening in combinatie met het bestemmingsplan worden opgesteld, om toch afspraken af te dwingen. Voor Dronten is dat op dit moment niet noodzakelijk in verband met het beschikbaar zijn van de instrumenten ad 2.7. en 2.8.

5. Overige instrumenten

Dit betreft instrumenten die in de Dronter situatie een zeer beperkte bijdrage zullen leveren aan het oplossen van de problematiek zoals in de motie is beschreven. Ze zijn wel in de rapportage van Companen opgenomen en voor de volledigheid benoemen we ze hier ook.

5.1. *Woningsplitsing*

Afhankelijk van de samenstelling van de woningvoorraad kan woningsplitsing er aan bijdragen dat bv. grote woningen worden omgezet naar kleinere, meer betaalbare woningen. Het gaat dan nog steeds om zelfstandige woningen, en dus niet om kamerverhuur. Een gemeente kan het formeel splitsen van woningen desgewenst reguleren door middel van een Huisvestingsverordening (met een vergunningplicht voor het splitsen). De gemeente Dronten heeft geen Huisvestingsverordening, op basis daarvan is splitsing dus mogelijk. Bouwkundig is splitsing geen eenvoudige en goedkope oplossing; wij verwachten dan ook dat dit niet meer dan incidenteel zal voorkomen. Vanuit volkshuisvestelijk oogpunt zijn er dus geen bezwaren tegen woningsplitsing. Vanuit ruimtelijk oogpunt ligt dat anders; afhankelijk van de situatie kan splitsing een negatief effect hebben op de leefbaarheid (o.a. parkeerdruk). Ook zal in de meeste gevallen een omgevingsvergunning nodig zijn in verband met de maximering van het aantal woningen in het bestemmingsplan.

6. Acties komende periode met overzicht instrumentarium

In dit Actieplan is beschreven welke inzet wij willen plegen om het aanbod aan betaalbare koopwoningen te vergroten en daarmee de positie en slagingskansen van (koop)starters op de woningmarkt te verbeteren. Wij hebben gekozen voor instrumenten die op basis van effectiviteit en uitvoerbaarheid het beste aansluiten op de Dronter situatie. Ook de inbreng van de marktkenners hebben wij hierin meegewogen. Wij willen dit Actieplan per direct danwel zo spoedig mogelijk tot uitvoering brengen. In onderstaand overzicht zijn alle in de vorige hoofdstukken beschreven instrumenten opgenomen. In de laatste kolom is de geplande uitvoering vermeld.

Instrument	Toepassen	Besluit-vorming later	Niet toe-passen	Overig	Geplande uitvoering
Zelfbewoningsplicht + anti speculatie- beding sociale koopwoningen handhaven	V				Direct na besluitvorming
Zelfbewoningsplicht uitbreiden voor alle nieuwbouw koopwoningen.	V				Direct na besluitvorming
Nieuwe Startersleningen invoeren	V				Voor zomer 2022
Binnen reeds aangewezen ontwikkelgebieden mogelijkheden onderzoeken voor modulaire/industriële bouwconcepten.	V				Doorlopend
Inzetten op mogelijkheden nieuwe kleinschalige inbreidingslocaties voor modulaire/ industriële bouwconcepten	V				Afronding 3 ^e kwartaal 2022
Anterieure overeenkomst met ontwikkelaars sluiten	V				Doorlopend
Exploitatieplan opstellen	V				Doorlopend
Grondprijsbeleid sociale koop	V				Jaarlijks vaststellen
Opkoopbescherming bestaande woningen (weren beleggers)		V			Najaar 2022 opnieuw bezien
Voorrang eigen inwoners bij (deel van de) nieuwbouwprojecten – nieuwe wetgeving		V			Afhankelijk van besluitvorming gemeentelijke groeiambitie
Inzet tijdelijke bouwvergunningen		V			-
Aanbieden bijzondere koop/ erfpacht- constructies			V		-
Doelgroepenverordening			V		-
Woningsplitsing				V	-