

VTW

HANDREIKING



2022

GEMEENTELIJK GRONDBELEID EN TOEZICHT

Auteurs: Jan Freie, José van der Plas en Guido Mertens



VOORWOORD

Voor u ligt de handreiking Gemeentelijk grondbeleid en toezicht. In feite ligt de eerste verantwoordelijkheid van het grondbeleid bij de gemeente, maar corporaties hebben locaties nodig om te kunnen bouwen.

Aedes heeft in februari 2021 de publicatie De corporatie en het gemeentelijk grondbeleid gepubliceerd. Dat is niet voor niets: corporaties moeten bouwen, bouwen, bouwen en er is beperkte ruimte beschikbaar. Voor de interne toezichthouders ligt er ook een belangrijke taak om over dit thema het goede gesprek met het bestuur te voeren.

We hebben drie deskundige leden van de VTW gevraagd om hun inzichten te delen en handvatten te bieden voor de toezichthouders. Dat zijn: Jan Freie (adviseur/trekker taskforce (betaalbare) woningbouw Hilversum én RvC-lid Woningstichting De Leeuw van Putten), José van der Plas (Gebiedsontwikkelaar BPD en RvC-lid Woonstichting Zaam Wonen) en Guido Mertens (zelfstandig adviseur grondbeleid en RvC-lid Maasvallei).

*Mette Vernooij,
directeur VTW a.i.*

INHOUD

	VOORWOORD	2
	INLEIDING	4
1	GRONDBELEID EN GROND VOOR CORPORATIES: WAAR MOET DE RVC ALERT OP ZIJN?	5
2	SAMENWERKING TUSSEN CORPORATIES / MET ONTWIKKELAARS	9
3	MAATSCHAPPELIJK GRONDBELEID: EEN BREDERE BLIK	11
4	VERWIJZINGEN NAAR PUBLICATIES	12

INLEIDING

We weten het allemaal: Nederland zit midden in een wooncrisis. Ook corporaties moeten bouwen, bouwen, bouwen. En de ruimte in Nederland is schaars: om woningen te kunnen bouwen, zijn geschikte locaties nodig, en die zijn er niet overal of onvoldoende.

Het nieuwe kabinet, met minister Hugo de Jonge Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voorop, legt de lat hoog: tot 2030 moeten er grofweg 100.000 woningen per jaar worden gebouwd. De Jonge stelt bovendien dat in elke gemeente 30 procent van alle woningen sociale huur moet zijn. Met de afschaffing van de verhuurderheffing per 2023 hebben corporaties meer ruimte om te investeren. Van corporaties wordt dus ook meer verwacht.

Zonder grond/bouwlocatie kan je echter geen woningen bouwen. De vraag is welke opties er voor corporaties zijn om wél te kunnen bouwen. Kort gezegd zijn er vier mogelijkheden: (her)bouw op eigen grond, verkoop grond door gemeente, aandeel in plan ontwikkelaar en zelf grond kopen. In deze handreiking staan de auteurs uitgebreider stil bij deze opties.

De verantwoordelijkheid voor het grondbeleid ligt in eerste instantie bij de gemeente. Corporaties moeten echter een eigen strategie ontwikkelen om voldoende te kunnen bouwen: grondbeleid is daar een wezenlijk onderdeel van. Om aan grond te komen, is niet eenvoudig en vaak een zaak van lange adem. Corporaties moeten samenwerken met andere partners in het lokale en regionale speelveld, niet alleen met de gemeente, maar ook met corporaties uit de regio én ontwikkelaars die hun eigen plannen maken.

Hoe raakt het grondbeleid de strategie van de corporatie? De RvC moet over dit strategische vraagstuk op tijd het goede gesprek voeren met het bestuur. De nood is hoog. Wees er als RvC op tijd bij en stel de goede vragen aan het bestuur. In deze handreiking helpen de auteurs u op weg.

1

GRONDBELEID EN GROND VOOR CORPORATIES: WAAR MOET DE RVC ALERT OP ZIJN?

Corporaties hebben grond nodig om op te kunnen bouwen. Maar ze zijn voor het overgrote deel afhankelijk van andere partijen om er op de grondmarkt tussen te komen. Waar moet de RvC alert op zijn en op welk moment?

De nood op de woningmarkt is hoog. De nieuwe minister Hugo de Jonge van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is ambitieus: er moeten sneller meer woningen worden gebouwd. De vrijblijvendheid is voorbij. Woningen zijn echter niet van de ene op de andere dag gebouwd. De verwerving van grond alleen is alleen al een zaak van lange adem, dat speelt ook de corporaties parten. Bovendien zijn corporaties afhankelijk van andere partners, op de eerste plaats van de gemeente, maar vaak ook van commerciële ontwikkelaars die een plan ontwikkelen waar sociale huisvesting onderdeel van moet zijn. Zaak is het om dus goed op de hoogte te zijn van wat de gemeente allemaal doet en nog meer zou kunnen doen voor de corporaties. Ook is het belangrijk om te weten welke ontwikkelaars in de regio actief zijn en wat hun plannen zijn.

Het Rijk, gemeenten, corporaties en ontwikkelaars hebben ieder hun eigen beleids-cyclus. Waar moet u als RvC alert op zijn?

DE RIJKSOVERHEID:

In de Nationale Woon- en Bouwagenda heeft minister Hugo de Jonge zijn programma voor de woningbouw uitgewerkt. Van de 900.000 woningen die tot en met 2030 gebouwd worden, moeten 600.000 woningen betaalbaar zijn. Hiervan zijn 350.000 woningen middenhuur en betaalbare koop en 250.000 sociale huurwoningen. Het Rijk pakt meer de regie. Daarnaast stelt het Rijk eisen: elke gemeente moet streven naar een woningvoorraad voor 30 sociale woningbouw.

Hoe groot is het aandeel van sociale huur in uw gemeente? Het is goed om dit als RvC na te vragen bij het bestuur van de corporatie.

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/03/11/meer-regie-om-woonimpasse-te-doorbreken>

DE GEMEENTE

Elke gemeente heeft een eigen woonvisie (een vergezicht op wonen voor alle doelgroepen), die wordt uitgewerkt in concrete beleidsplannen: woonbeleid (welke woningen moeten we voor wie waar gaan bouwen), ruimtelijke beleid (de omgevingsvisie en het omgevingsplan) en het grondbeleid (inclusief de grondprijzen). Er is echter geen standaardaanpak voor een gemeente. In de praktijk heeft elke gemeente een vrachtwagen vol beleidsnotities die direct of indirect over woningbouw en het grondbeleid gaan. Deze beleidstukken zijn bovendien niet statisch: de gemeente herijkt het beleid periodiek of op basis van de actualiteit, zoals de crisis op de woningmarkt of de toestroom van vluchtelingen.

De corporatie moet goed op de hoogte zijn van het (grond)beleid en de aanpak van de eigen gemeente: wat doet de gemeente al om ruimte te bieden voor sociale woningbouw, wat kan er beter en met welke partners/ontwikkelaars werkt de gemeente samen (en wat zijn de afspraken over aandeel sociale woningbouw)? De verkiezingen voor de gemeenteraad (inclusief de vorming van een nieuw college) is een goed moment om de ambities en de wensen van de corporatie(s) in de gemeente voor het voetlicht te brengen. Daarnaast is het altijd mogelijk raadsleden te benaderen of in te spreken in de gemeenteraad als dat nodig is.

Vraag als RvC na of het bestuur van de corporatie voldoende inzicht heeft en of de corporatie meer nodig heeft van de gemeente.

DE CORPORATIE

De eigen organisatie stelt een ondernemersplan op met doelstellingen voor nieuwbouw. Maar zoals gezegd: de corporatie is afhankelijk van andere partners om die woningen te bouwen. Verwerven van grond is daar een belangrijk onderdeel van. Immers: corporaties mogen onder de Woningwet nog maar vijf jaar grond in bezit hebben. Die korte tijd is risicovol waardoor corporaties zelf steeds minder grond in bezit hebben. Daarnaast kan de corporatie proactief kansen in de gemeenten op de kaart zetten: bijvoorbeeld door aan te bieden leegstaand gemeentelijk vastgoed te transformeren naar sociale woningbouw.

Check als RvC tijdig of de plannen uit het ondernemersplan ook te realiseren zijn: is er voldoende grond beschikbaar? Welke partners zijn er – naast de gemeente – nodig? Is de corporatie voldoende aangehaakt bij andere partners? Is de organisatie goed toegerust? Heeft de corporatie oog voor kansen in de gemeente?

PRESTATIEAFSPRAKEN

De ambities van de gemeente en de corporatie(s) komen samen in de prestatieafspraken. Elk jaar stellen zij vast wat zij komend jaar gaan bouwen, voor wie en waar. Dit is een belangrijk moment voor de corporatie: het gaat niet alleen om afspraken over de bouw van woningen, maar ook over wat de corporatie hiervoor nodig heeft van de gemeente. Denk aan grond tegen een betaalbare prijs.

De RvC heeft hierin een belangrijk rol door kritisch te spiegelen en te bevragen op de uitvoeringsparagraaf van de prestatieafspraken.

DE ONTWIKKELAARS

Als corporatie is het belangrijk om de ontwikkelaars in de regio te kennen en op de hoogte te zijn van hun plannen (zie ook paragraaf 2 over samenwerking). Zij maken ook samen met de gemeente plannen voor woningbouw (met vaak een aandeel sociale woningbouw). Door samen op te trekken met een ontwikkelende partij, kan de corporatie haar uitvoeringskracht versterken.

Check als RvC bij het bestuur of deze kennis aanwezig is en welke kansen dit biedt.

1.2

VERWERVEN GROND: VIER OPTIES

WELKE OPTIES ZIJN ER VOOR CORPORATIES OM AAN GROND TE KOMEN?

1. (HER)BOUW OP EIGEN GROND

Corporaties hebben misschien wel meer mogelijkheden dan ze denken. Corporaties bezitten grote, aaneengesloten terreinen, veelal bebouwd, maar sloop-herbouw kan in bepaalde gevallen veel opleveren, vooral op geschikte locaties waar verdichting van woningen past (meer woningen op minder oppervlakte). Bijvoorbeeld nabij centrum of op goed ontsloten locaties door openbaar vervoer. Zorgvuldig ruimtegebruik is beleid in Nederland, niet overal kan worden gebouwd. In veel regio's ligt de nadruk op bouwen binnen de steden. Het toevoegen van nieuwe ruimte voor woningen is slechts op beperkte plekken mogelijk. Verdichten kan meer doelen dienen: bijvoorbeeld wijken met hoge percentages sociale woningbouw, kan het soms wenselijk zijn om andere woningen toe te voegen (gemeentelijk beleid?) Het vervangen van sociale huur door meer en deels duurdere huur- of koopwoningen helpt om de businesscase sluitend te krijgen.

2. GEMEENTE VERKOOPT GROND

De gemeente kan specifiek grond verkopen om daar sociale woningbouw mogelijk te maken. Landelijk geldt de eis dat gemeenten 30% van de woningen voor de sociale doelgroep beschikbaar moeten hebben. Dat percentage ligt in de meeste gemeenten lager. Bij nieuwbouw is het dan ook zaak dat ook daar minimaal 30% van de grond die door gemeenten verkocht wordt, benut wordt voor sociale woningbouw. De grondprijs voor sociale woningen is dan lager dan de prijs die voor de vrije markt geldt.

Landelijk beleid is dat gemeenten 30% sociaal moeten (laten) bouwen, dus in het geval van uitgifte van gronden voor woningbouw geldt dat bij een nieuw te bouwen wijk of buurt er ook 30% verkocht zou moeten worden aan de corporaties. De gemeente levert de grond veelal bouwrijp, dat betekent dat de gemeente zorgt voor de aanleg van wegen en andere infra (riolering, aansluiting gas/elektra).

Een corporatie kan met de gemeente afspreken dat zij de grond voor de sociale huur alleen verkopen aan toegelaten instellingen. Als de gemeente de grond verkoopt voor een gemengd project aan bijvoorbeeld een ontwikkelaar of samenwerkende partijen, kan de gemeente afdwingen dat er voor het aandeel sociale woningen wordt samengewerkt met een toegelaten instelling. Voordeel is dat ze langjarig beschikbaar blijven voor de doelgroep, en niet uiteindelijk uitgepand gaan worden, en dat de sociale huurwoningen voldoen aan kwaliteitseisen, een vastgestelde maximale huurverhoging kennen en er een inkomenstoets geldt.

3. CORPORATIE KRIJGT AANDEEL IN PLAN ONTWIKKELAAR

Veel locaties die bebouwd gaan worden, worden niet eerst door de gemeente aangekocht, bouwrijp gemaakt en dan weer verkocht aan een partij die woningen wil bouwen. Veel locaties worden direct gekocht door een ontwikkelende partij, die dan met een plan naar de gemeente stapt. De gemeente verleent dan medewerking, of niet. Afhankelijk van het beleid.

De gemeente moet het plan wel zien zitten, en toetst het aan het vastgestelde beleid. Een van de beleidsstukken waaraan getoetst wordt, is het woonbeleid. Daarin staat onder andere de eisen over sociale woningbouw. Dat betekent dat plannemakers opgelegd kan worden dat ze sociale woningen moeten bouwen, zoals dat in een contract tussen gemeente en ontwikkelaar wordt vastgelegd. Een corporatie moet hier scherp op toezien, en zo nodig actief aan de bel trekken (desnoods bij de raad). Voor de sociale woningen hebben ontwikkelende partijen een partner nodig: hiervoor kunnen ze de corporatie benaderen.

Om de ontwikkelende partijen te stimuleren om te kiezen voor een corporatie om

de sociale woningen te realiseren, helpt het als de gemeente voorwaarden stelt aan bijvoorbeeld de exploitatieduur van de sociale woningen van bijvoorbeeld 30 jaar, waardoor de corporatie voor de ontwikkelaar een logische keuze is om de woningen aan te verkopen (en niet een belegger die beoogd de woningen na de verplichte sociale exploitatieperiode duurder te verhuren of te verkopen, waardoor ze weer uit de sociale voorraad verdwijnen).

Het kan handig zijn dat de corporatie al bij het loket van de gemeente haar eisen neerlegt, waaraan de woningen volgens de corporatie moeten voldoen: bouwkosten, maar ook oppervlakten, materiaalgebruik (in verband met onderhoud, etc. Ook kan de corporatie actieve ontwikkelaars in de regio benaderen om bijvoorbeeld te kijken of een samenwerking kan lonen (in combinatie met optie (her) bouw op eigen grond.)

4. ZELF GROND KOPEN

Zelf actief grond kopen is vaak niet echt een optie: corporaties mogen volgens de Woningwet niet met grond speculeren, en daarnaast zijn ze veelal te laat om marktpartijen (die hoger kunnen bieden) voor te zijn. Wel kan de corporatie in gesprek met gemeente in kader van de Wet voorkeursrecht gemeente (WVG) over locaties waar (ook) sociale woningbouw gewenst is. De corporatie kan dan met de gemeente afspreken dat deze grond kan kopen op het moment dat een kavel aangeboden wordt.

2

SAMENWERKING TUSSEN CORPORATIES / MET ONTWIKKELAARS

Strategische allianties zijn voor corporaties van belang om aan grond te komen om woningen te kunnen bouwen.

2.1

SAMENWERKING IN DE REGIO MET CORPORATIES

Samenwerking is belangrijk om het grondbeleid / de woningbouw van de grond te tillen. Dat kan binnen een gemeente waarin meerdere corporaties actief zijn. De woningmarkt is regionaal en gaat vaak over de grenzen van de gemeente heen. Doel van elke samenwerking is regie te voeren op de bouwlocaties: welke zijn beschikbaar en welke partijen kunnen daar het beste bouwen?

De gemeente Hilversum heeft samen met de woningcorporaties De Alliantie, Dudok Wonen en Gooi en omstreken gezamenlijk een Taskforce (betaalbare) woningbouw Hilversum ingesteld. De opdracht van deze Taskforce is om voldoende (betaalbare) woningen te bouwen. Daarvoor moeten tijdig voldoende locaties beschikbaar zijn. Deze samenwerking voorkomt dat de gemeente met elke corporatie aparte afspraken moet maken.

Een ander goed voorbeeld is de samenwerking in de Drechtsteden: alle gemeenten en corporaties hebben in één keer prestatieafspraken gemaakt voor de hele regio. Dat is efficiënter: corporaties die in meerdere gemeente actief zijn hoeven niet met elke gemeente aparte afspraken te maken.

De vraag is of en hoe de eigen corporatie in deze lokale en regionale samenwerkingsverbanden opereert. Doe als RvC navraag bij het bestuur en stimuleer deze samenwerking en check de doelen en de voortgang.

2.2

SAMENWERKING MET ONTWIKKELAARS

Corporaties en commerciële ontwikkelaars hebben een andere missie, toch zoeken zij steeds vaker de samenwerking op. Door als corporatie onderdeel uit te maken van een plan van een ontwikkelaar (zie optie 3 in paragraaf 1.2) kunnen ook sociale huurwoningen worden gebouwd.

In de praktijk gaan ontwikkelaars die een plan voor woningbouw bij de gemeente hebben ingediend op zoek naar corporaties in de regio die het aandeel sociale huur voor hun rekening kunnen nemen. Als corporaties is het belangrijk om te weten

wat er speelt, en ook om onderlinge goede relaties te hebben, zodat corporaties samen kunnen optrekken en niet door een ontwikkelaar tegen elkaar uit kunnen worden gespeeld.

Maar ook kan de corporatie het initiatief voor samenwerking met een marktpartij nemen, bijvoorbeeld om samen plannen voor herstructurering of verdichting van bestaande woonbuurten te maken. Voorbeeld is de PACT aanpak in Tilburg Noord, waarbij de samenwerkende partners het versterken van de leefbaarheid en de bouw van nieuwe woningen integraal en in samenhang aanpakken. Corporatie Wonen Breburg, de gemeente Tilburg en ontwikkelende partijen BPD en Volker-Wessels hebben hiervoor een langdurige samenwerking afgesproken.

Corporaties die een ontwikkelmanager in dienst hebben die goed op de hoogte is van de ontwikkelingen, en een goed netwerk heeft (de belangrijke partners kent) zijn daarbij in het voordeel. Wees niet beducht om met de ontwikkelaars in gesprek te gaan. Uiteindelijk gaat het er niet om wie de sociale huurwoningen bouwt, maar dát ze worden gebouwd.

Ga als RvC het gesprek aan met het bestuur over strategische allianties met ontwikkelaars: doe navraag of het bestuur een goed netwerk heeft en goed op hoogte is.

3

MAATSCHAPPELIJK GRONDBELEID: EEN BREDERE BLIK

Hoe kunnen corporaties hun rol pakken in het maatschappelijk grondbeleid van de gemeente?

Het grondbeleid van de gemeente heeft uiteindelijk altijd een maatschappelijk doel. Corporaties hebben bijvoorbeeld grond nodig om betaalbare huurwoningen te bouwen voor de doelgroep: huurders met een laag inkomen die soms meer nodig hebben dan alleen een dak boven hun hoofd. De gemeente kan voor de bouw van sociale huurwoningen grond ter beschikking stellen.

Veel gemeenten stellen in beleidsnotities dat ze in hun grondbeleid het maatschappelijke doel voorop stellen, maar in de praktijk pakt dat niet altijd zo uit. Vaak is de grondexploitatie de bottleneck: om deze sluitend te krijgen – wat nog regelmatig de inzet is – hebben gemeenten opbrengsten nodig, die ze verkrijgen uit gronduitgifte. Het roept de vraag op of de gemeente niet te veel op het financiële resultaat stuurde en te weinig op het maatschappelijke doel.

In de integrale gebiedsontwikkeling – waar het grondbeleid een belangrijk onderdeel van is – kijken gemeenten in samenwerking met hun partners verder dan alleen de bouw van woningen. Andere maatschappelijke doelen zijn ook belangrijk: leefbare wijken, welzijn en gezondheid van (kwetsbare) bewoners. De opbrengst daarvan is niet direct in een begroting op te nemen: wat is de waarde van leefbare wijken en bewoners die minder beroep hoeven te doen op de gezondheidszorg? Die waarde is niet direct in geld uit te drukken, maar leveren wel een maatschappelijk rendement op. Op die manier levert de gebiedsontwikkeling een bijdrage aan de brede welvaart en daarmee levert het de samenleving zo goed als zeker besparingen op. Bovendien: de gemeente kan het maatschappelijk rendement uit een gebiedsontwikkeling zo belangrijk vinden dat ze het een financiële investering waard vindt. Als een gemeente een rotonde aanlegt, kost dat ook geld en er staan geen opbrengsten tegenover, om maar een voorbeeld te noemen.

Corporaties doen meer dan alleen betaalbare woningen bouwen: zij leveren ook een bijdrage aan leefbare wijken. Zij kunnen de gemeente aansporen om met een andere – bredere – blik naar het grondbeleid (als onderdeel van de gebiedsontwikkeling) te kijken. De maatschappelijke doelstellingen moeten voorop staan, de sluitende grondexploitatie moet niet altijd leidend zijn.

Zet het thema maatschappelijk grondbeleid en de rol van de eigen corporatie op de agenda van de RvC om met de bestuurder te bespreken.

4 VERWIJZINGEN NAAR PUBLICATIES

Longread De corporatie en het gemeentelijk grondbeleid, Aedes (2021):
<https://aedescms.getbynder.com/m/17707d0d078dc5c6/original/De-corporatie-en-het-gemeentelijk-grondbeleid-Aedes-2021.pdf%C2%A0>

VTW handreiking Toezicht op prestatieafspraken (2020):
<https://www.vtw.nl/publicaties/handreiking/toezicht-en-prestatieafspraken/>

COLOFON

De handreiking 'Gemeentelijk grondbeleid en toezicht' is geschreven door:
Jan Freie (adviseur/trekker taskforce (betaalbare) woningbouw Hilversum
én RvC-lid Woningstichting De Leeuw van Putten),
José van der Plas (Gebiedsontwikkelaar BPD en
RvC-lid Woonstichting Zaam Wonen) en
Guido Mertens (zelfstandig adviseur grondbeleid en RvC-lid Maasvallei).

Redacteur: Albert Kerssies

Omslagillustratie: Auke Herrema www.aukeherrema.nl

Vormgeving: Curve Mags & More www.curve.nl

©2022: Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties

ISBN Gemeentelijk grondbeleid en toezicht is 9789491008474