

**Quick scan
Effecten woonbeleid voor starters
gemeente Halderberge**

Eindrapportage

26 januari 2010

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.Rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1. Samenvatting	5
1.1. Vormgeving van het beleid	5
1.2. Het gerealiseerde beleid	6
1.3. Conclusies en aanbevelingen	8
2. Inleiding	11
2.1. Aanleiding	11
2.2. Vraagstelling	11
2.3. Aanpak van de quick scan	12
2.4. Organisatie	12
3. Doelstellingen	13
3.1. Inleiding	13
3.2. Collegeprogramma's 1999-2002 en 2002-2006	13
3.3. Kaderdocument "Startersprojecten in Halderberge" (2003)	13
3.4. Woningmarktonderzoek 2003	14
3.5. Woonvisie 2005+ (2005)	15
3.6. Prestatieafspraken 2004-2007 en 2009-2012	16
3.7. Collegeprogramma 2006-2010	17
3.8. De woningmarkt van Halderberge (2008)	17
3.9. Motie "niet wachten tot einde BBSC"	18
3.10. Startersbeleid gemeente Halderberge (2008)	19
3.11. Partijen over het beleid	20
3.12. Resumé	21
4. Resultaten van het beleid	23
4.1. Nieuwbouw voor starters	23
4.2. Aanbod van goedkope woningen	27
4.3. Huurdersondersteuning	29
4.4. Wijze van besluitvorming	29
4.5. Ontwikkeling in de focus van het beleid	30
4.6. Resumé	30
5. Conclusies en aanbevelingen	32
5.1. Conclusies	32
5.2. Aanbevelingen	34
6. Reactie college	36
7. Nawoord	39
Bijlagen	
Bijlage 1: Verhuisketenanalyse	41
Bijlage 2: Interviews	43

1. Samenvatting

1.1. Vormgeving van het beleid

In het woonbeleid van de gemeente Halderberge nemen starters een bijzondere positie in. De afgelopen 10 jaar keert het thema met regelmaat terug in collegeprogramma's en in de gemeenteraad. Uit woningmarktonderzoek komt naar voren dat starters wel vaak woningen vragen maar deze minder vaak daadwerkelijk in Halderberge (kunnen) betrekken. Onder 'starters' wordt iedereen verstaan, die voor het eerst een zelfstandige woning betreft, evenals huurders die voor het eerst een zelfstandige koopwoning betrekken.

In het collegeprogramma 2002-2006 is vastgelegd dat er bij de ontwikkeling van woningbouwprojecten in Halderberge speciale aandacht wordt besteed aan starters, voornamelijk door specifiek voor deze doelgroep woningen te bouwen. Daarmee kan immers rechtstreeks worden voorzien in de woonbehoefte van deze groep. Bovendien wordt het behouden van starters in de gemeente gezien als gewenst tegenwicht tegen de naderende vergrijzing. Inmiddels zijn aanvullende maatregelen geformuleerd om het aanbod voor deze doelgroep te vergroten.

In het collegeprogramma 2002-2006 is aangegeven dat het realiseren van goede en betaalbare woningen voor starters prioriteit heeft. De beleidsnotitie "Startersprojecten in Halderberge" is bedoeld om een beleidskader en instrumentenkader te bieden waardoor wordt bevorderd dat de te bouwen starterswoningen terechtkomen bij huishoudens die nog geen zelfstandige (koop)woning bewonen, uit Halderberge komen (of niet langer dan vijf jaar geleden daarvandaan verhuisd zijn) en een inkomen hebben onder een bepaalde inkomensgrens.

De gemeente wil zowel goedkopere als betaalbare starterswoningen realiseren. Goedkope starterswoningen hebben een prijsgrens tot maximaal € 160.000,- (later € 170.000,-) en betaalbare starterswoningen kosten ten hoogste € 220.000,- (in 2008).

In 2006 heerst kennelijk het idee dat de kaders van de pilot bouwen binnen strakke contouren (BBSC) geen goede voorwaarden schept voor het bouwen van starterswoningen. De raad neemt een motie aan voor het bouwen van betaalbare starterswoningen die na afloop van de pilotperiode kunnen worden gerealiseerd.

Uit twee woningmarktonderzoeken (uit respectievelijk 2003 en 2008) blijkt dat ongeveer de helft van de starters een woning wil kopen. De andere helft wil liever huren. De meeste starters met een koopwens zoeken een woning in de prijsklasse tussen de € 170.000,- en € 220.000,- (de zogenaamde 'betaalbare starterswoningen'). De potentiële huurders willen vooral een woning tot circa € 500,- huren.

In het voorstel van het College van burgemeester en wethouders van 25 maart 2008 wordt voorgesteld ook huurwoningen tot het aanbod voor starters te rekenen. Daarnaast worden ook andere instrumenten dan nieuwbouw gezien als geschikte maatregelen om te voorzien in de vraag van starters naar woningen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de starterslening, subsidiëring bij collectief particulier opdrachtgeverschap en het op de markt brengen van (nieuwe en bestaande) woningen met een relatief lage prijs. In april 2008 worden de voorstellen door de raad aangenomen.

Anno 2009 zet de discussie over het tekort aan starterswoningen zich voort. Bij de voorbereiding van de nieuwe woonvisie uitten verschillende maatschappelijke organisaties hun zorgen over het achterblijvende woningaanbod voor deze groep.

Aanvankelijk is het beleid gericht op het bouwen van goedkope koopwoningen. Vanaf het verschijnen van Woonvisie 2005+ komen ook andere, of meer specifieke maatregelen aan bod, zoals het bouwen van "groeiwoningen", maatschappelijk gebonden eigendom en mengvormen van huur en koop en het monitoren van kansen van starters op de huurwoningmarkt.

1.2. Het gerealiseerde beleid

Nieuwbouw

In Woonvisie 2005+ worden locaties voor de bouw van starterswoningen benoemd. In de kaderstellende beleidsnotitie uit 2008 zijn de meeste locaties (met uitzondering van die in Stampersgat) vervangen door andere. Op enkele van deze locaties ziet het er naar uit dat de bouw van een vijftigtal starterswoningen in het laatste kwartaal van 2009 een aanvang gaat nemen. Voor nog eens circa 25 woningen bestaan concrete plannen.

De woningen met korting worden met succes aan starters verkocht. De belangstelling voor de woningen is groot. Bernardus Wonen richt het beleid meer op het aanbieden van bestaande (goedkope) woningen aan starters. De makelaars zijn van mening dat de koopwoningen met korting de prijzen van de bestaande woningen bederven.

Het ontwikkelen van woningen volgens collectief particulier opdrachtgeverschap is (nog) niet van de grond gekomen. Woningcorporatie Thuisvester heeft hier weliswaar gesprekken over gevoerd en voorstellen gedaan, maar hierop is door de gemeente nog niet gereageerd.

Wijze van monitoring

Met het voeren van gemeentelijk beleid hangt samen dat de resultaten daarvan dienen te kunnen worden aangegeven. Wanneer het beleid SMART is geformuleerd, is dit geschikt voor monitoring. Men kan dan aangeven in hoeverre het voorgenomen beleid na verloop van tijd is gerealiseerd. De gemeente Halderberge registreerde aanvankelijk alleen het totaal aantal gebouwde woningen, zonder daarbij rekening te houden met de prijsklasse, woonvorm, etcetera, kortom: zonder informatie op te nemen waarmee kan worden beoordeeld of de woningen als 'starterswoningen' kunnen worden aangemerkt. In 2009 is een monitor gestart waarin deze informatie wel wordt bijgehouden. De monitor betreft de periode vanaf 2007. Gegevens uit de monitor blijken echter nog niet op eenvoudige wijze beschikbaar te kunnen worden gesteld ten behoeve van het onderhavige onderzoek.

De beleidsontwikkeling kan worden bevorderd indien monitoring zou plaatsvinden van:

- Het gerealiseerde aantal als 'starterswoningen' gelabelde woningen (woningen die exclusief aan starters worden aangeboden) of woningen die op een andere manier als 'starterswoningen' zijn gedefinieerd (bijvoorbeeld: eengezinskoopwoningen tot € 170.000,- of tot € 220.000,-).
- Het aantal starters dat gebruik maakt van regelingen zoals: startersregeling; collectief particulier opdrachtgeverschap.

Plannen worden zonder discussie uitgesteld

De wens om starterswoningen te bouwen, keert vanaf 1999 regelmatig terug in de beleidsdiscussies. Gaandeweg wordt het beleid ook concreter. In plaats van "aandacht besteden aan woningen voor starters" (collegeprogramma 1999) worden in 2005 (Woonvisie 2005+) concrete projecten benoemd. In 2009 is met de bouw van verscheidene projecten een aanvang gemaakt.

Tussen 2003 en 2006 zal de gedachte alom hebben postgevat dat het bouwen van starterswoningen niet goed te verenigen is met de pilot BBSC. De in de gemeenteraad aangenomen motie om voorbereidingen te treffen voor startersprojecten en niet te wachten tot het einde van de BBSC-periode duidt erop dat het beleid kennelijk onder algemeen goedvinden was uitgesteld, zonder dat daarover politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Daardoor worden de overwegingen daarachter niet goed zichtbaar.

Uit het woningmarktonderzoek 2008 bleek dat starters in ruime mate belangstelling hebben voor het wonen in of nabij de binnenstad. Het is volgens de verantwoordelijke wethouder echter te duur om het woningtype van hun voorkeur (eengezinswoningen) in het binnenstedelijke gebied te realiseren. Ontwikkelaars willen volgens de wethouder niet bouwen, indien ook starterswoningen dienen te worden gerealiseerd¹. De reden hiervoor is dat men het project dan niet financieel rond krijgt.

Afspraken met partners

Het maken van prestatieafspraken met marktpartijen kan een krachtig instrument zijn om als gemeente de regie in het beleid te nemen. Met Bernardus Wonen heeft de gemeente prestatieafspraken gemaakt, die op het punt van "starters" aanvankelijk niet erg concreet waren. Gemeente en corporatie hebben afgesproken de voorraad huurwoningen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de vraag van onder andere jongeren. Bij de afspraken over 2009-2012 wordt ook ingegaan op de mogelijkheid om de positie van starters bij huurwoningen te verbeteren.

Zowel de corporaties als de ontwikkelende aannemer Van Agtmaal zijn van mening dat de gemeente wel beleid maakt, maar de partners zelf weinig tegemoet komt bij het realiseren van goedkope woningen. Zo wordt de grond en de kosten voor bovenwijkse voorzieningen onverkort doorberekend.

De gemeente stelt zich op het standpunt dat in het Startersbeleid een maatregel is getroffen waar de starters direct voordeel van hebben: de starterslening. De opbrengsten van grondverkoop en in rekening gebrachte bedragen voor bovenwijkse voorzieningen kunnen volgens de gemeente niet worden verlaagd omdat deze gelden zijn bestemd voor andere doelen, zoals het realiseren van voorzieningen.

Volgens de partijen verloopt de besluitvorming (bijvoorbeeld over de centrumplanontwikkeling in de meeste kernen) tevens traag. Hierdoor worden niet alleen de woningen later gebouwd, maar zijn er ook nadelige kostenconsequenties voor de partners.

¹ Inbreiden bemoeilijkt bouw starterswoningen. In: De Stem, 16 september 2008.

1.3. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

In het beleid van de gemeente Halderberge wordt vanaf 1999 aandacht besteed aan het vergroten van het aanbod van woningen voor starters. Uiteindelijk duurde het tot na het verschijnen van de kadernotitie startersbeleid in 2008 dat concrete maatregelen worden gerealiseerd.

Een belangrijke verklaring voor het niet op gang komen van de voorgenomen nieuwbouw is de deelname door de gemeente Halderberge aan de Pilot Bouwen Binnen Strakke Contouren (BBSC). Aanvankelijk is men van mening dat hierdoor de nieuwbouwmogelijkheden ook voor starters zullen toenemen. Later blijkt dat deze (binnenstedelijke) bouw relatief hoge kosten met zich meebrengt, waardoor het bouwen van goedkope woningen een lastige opgave wordt. De partijen binnen de gemeente leggen zich er vervolgens bij neer dat met de realisatie van het beleid van het collectief opdrachtgeverschap moet worden gewacht tot het verstrijken van de BBSC-periode. Plannen voor de bouw van starterswoningen binnen de bebouwingscontouren worden wel gemaakt.

In de loop van 2009 begint het beleid vruchten af te werpen. Eind 2009 zullen circa 50 nieuwe woningen specifiek voor starters zijn gebouwd of in aanbouw zijn genomen. Een groot deel hiervan zijn door een constructie van maatschappelijk gebonden eigendom betaalbaar gehouden. Twaalf starters hebben een lening toegewezen gekregen om de aankoop van een woning te financieren. Daarnaast zijn door woningcorporatie Bernardus Wonen bestaande huurwoningen verkocht en als goedkope woningen op de markt gebracht. De afgelopen drie jaar gaat het om circa 50 woningen, die niet specifiek voor starters zijn bestemd, maar overwegend wel door starters worden gekocht. Initiatieven rond collectief particulier opdrachtgeverschap zijn nog niet tot stand gekomen. De prestatieafspraken met woningcorporatie Bernardus Wonen over het aanbod voor starters waren aanvankelijk algemeen geformuleerd. De nu geformuleerde afspraken gaan minder over intenties en meer over de resultaten.

De wijze waarop de gemeente wil toetsen of de beleidsdoelstellingen worden gehaald, blijft onduidelijk. De gemeente houdt niet actief een registratie bij van de prijsklassen van de nieuw gebouwde woningen. Daarmee kunnen partijen niet beoordelen of de doelstellingen op dit punt worden gehaald. Ook de monitoring van het aantal starters dat een huurwoning krijgt toegewezen, is nog niet van de grond gekomen.

Aanbevelingen

1. Houd de ingezette koers vast

Het Startersbeleid maakt vanaf 2008 in een versnelling door. Op verscheidene terreinen worden resultaten geboekt. Deze voor starters gunstige ontwikkelingen verdienen het te worden voortgezet.

2. Ga na of de aanpak nog veelzijdiger kan

Gaandeweg is de aanpak minder eenzijdig gericht op het bouwen van goedkope koopwoningen. Het verdient aanbeveling na te gaan of ook andere maatregelen kunnen bijdragen aan het aanbod voor starters, zoals:

- het bouwen van woningen die via doorstroming woningen voor starters beschikbaar maken;
- het bevorderen van de slaagkansen van starters bij huurwoningen en het monitoren daarvan;
- het verder inzetten van financiële instrumenten.

3. Formuleer beleidsdoelstellingen zoveel mogelijk in concrete aantallen

Bij het formuleren van beleidsdoelstellingen en het maken van prestatieafspraken is nog veel ruimte voor nadere invulling.

4. Zorg voor adequate monitoring

Zorg voor een adequate monitoring van de uitvoering van het beleid, waarmee op elk moment snel ken worden nagegaan welke resultaten van het beleid zijn bereikt.

5. Bevorder collectief particulier opdrachtgeverschap

De gemeente wil bij het uitvoeren van collectief particulier opdrachtgeverschap wachten op locaties buiten de huidige contouren. Het is aan te bevelen alvast (in overleg met de corporatie) na te gaan in hoeverre de ontwikkeling hiervan kan worden versneld.

6. Stem het beleid af op mogelijkheden die de provincie biedt

De provincie Noord-Brabant stimuleert het bouwen van goedkope koopwoningen. Het verdient aanbeveling na te gaan in hoeverre het provinciale beleid momenteel mogelijkheden biedt voor de gemeente Halderberge.

2. Inleiding

2.1. Aanleiding

In het jaarplan van de Rekenkamer West-Brabant is voor 2009 opgenomen een quick scan over 'effecten woningbouw starters' in de gemeente Halderberge. In het woonbeleid van de gemeente Halderberge nemen starters een bijzondere positie in. In de afgelopen tien jaar keert het thema "woningaanbod voor starters" steeds weer terug in de beleidsplannen van het college. Ook in de gemeenteraad krijgt het thema regelmatig aandacht.

In het collegeprogramma 2002-2006 is vastgelegd dat er bij de ontwikkeling van woningbouwprojecten in Halderberge speciale aandacht wordt besteed aan starters, voornamelijk door specifiek voor deze doelgroep woningen te bouwen. Desondanks bleef het beperkte aanbod voor starters ook in de collegeperiode daarna aandacht vragen² en zijn inmiddels aanvullende maatregelen geformuleerd om het aanbod voor deze doelgroep te vergroten.

2.2. Vraagstelling

Met het oog op de ogenschijnlijke tegenstrijdigheid tussen de vraag naar starterswoningen enerzijds en het beperkt beschikbaar komen daarvan anderzijds, is de hoofdvraag van het onderzoek:

In hoeverre heeft het door de gemeente Halderberge in de periode 1999-2009 gevoerde beleid ertoe geleid dat aan starters voldoende mogelijkheden wordt geboden om zich in de eigen gemeente/kern te vestigen? Welke maatregelen zijn effectief gebleken en welke zijn eventueel aan te geven die een beter resultaat zouden kunnen opleveren?

Dit wordt uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- In hoeverre heeft de gemeente een goed en actueel inzicht in de woningbehoefte van haar inwoners c.q. daarbinnen aangewezen doelgroepen? Op welke bronnen baseert zij dit inzicht (woningbehoefteonderzoek, wachtlijsten, anders)?
- Welk beleid is door de gemeente vastgesteld om in deze behoefte te kunnen voorzien?
- Op welke wijze zijn/worden de in het beleid voorgenomen initiatieven en prestaties ook daadwerkelijk gerealiseerd?
- In hoeverre heeft het beleid van de gemeente daarmee daadwerkelijk bijgedragen aan het beschikbaar komen van een op de woningbehoefte aansluitend aanbod?
- Welke rol heeft de gemeenteraad hierin vervuld vanuit haar kaderstellende en controlerende taak?
- Welke afspraken zijn door de gemeente met woningcorporaties gemaakt over de huisvesting van starters?
- In hoeverre zijn de uitgangspunten van het collegeprogramma 2002-2006 van de gemeente over starters consequent gevolgd?
- Hoe vindt monitoring plaats van de op dit terrein behaalde resultaten van het beleid?

² Samen aan het werk, Collegeprogramma gemeente Halderberge, 2006-2010

2.3. Aanpak van de quick scan

Ten behoeve van de uitvoering van de quick scan zijn de volgende activiteiten verricht:

- Het toelichten van de aanpak van het onderzoek bij de gemeente.
- Het analyseren van beleidsnota's, onderzoeksrapporten, verslagen van raadsvergaderingen en berichtgeving in de pers.
- Het afnemen van gerichte interviews met vertegenwoordigers van de gemeente, corporaties, makelaars en een projectontwikkelaar.

2.4. Organisatie

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode mei-september 2009. Op 8 juni 2009 heeft er een startbijeenkomst plaatsgevonden waarin de gemeente Halderberge zowel ambtelijk als bestuurlijk is geïnformeerd over de aanpak van het onderzoek. In juli en augustus 2009 heeft het bronnenonderzoek plaatsgevonden en zijn administratieve gegevens geanalyseerd. In september hebben gesprekken met stakeholders plaatsgevonden. In augustus-september 2009 zijn de gegevens geanalyseerd en is de conceptrapportage opgesteld.

Het begeleidingsteam van het onderzoek bestond uit mevrouw mr. drs. A.M.M. van Breugel, mevrouw L. de Jong Stabel (leden van de Rekenkamer) en de heer drs. W. de Schipper (secretaris). Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Rekenkamer door de heer dr. F.J.J.H. van Hoorn van Quintis te Nieuwegein.

3. Doelstellingen

3.1. Inleiding

In de gemeente Halderberge komt de te beperkte beschikbaarheid van woningen voor starters in de afgelopen tien jaar regelmatig als beleidsspeerpunt aan de orde. In het collegeprogramma uit 1999 worden starters als aandachtsgroep benoemd. Er verschijnen beleidsnotities, worden onderzoeken gedaan en op gezette tijden keert het onderwerp terug in de gemeenteraad. Dit hoofdstuk schetst de ontwikkeling van de beleidsvraag en de voorgestelde maatregelen. In het volgende hoofdstuk komen de resultaten van het beleid aan bod.

3.2. Collegeprogramma's 1999-2002 en 2002-2006

In het collegeprogramma voor de periode 1999-2002 wordt vermeld dat bij het realiseren van woningbouwprojecten uitdrukkelijk aandacht dient te worden besteed aan starters. Het programma vermeldt dat dit "geen verlaging van de te hanteren grondprijs ten behoeve van de starters impliceert"³.

Het beleidsplan 2002-2006 "Doen met daadkracht", is het collegeprogramma voor de daaropvolgende periode. Hierin heeft het realiseren van goede en betaalbare woningen voor senioren en starters prioriteit⁴. Er is ook aangegeven hoe dit kan worden gerealiseerd: hiervoor "dienen de reeds voorhanden zijnde inbreidingslocaties met voorrang te worden ingezet"⁵. Op dat moment (2002) is het nog niet geheel zeker of de gemeente Halderberge zal deelnemen aan het provinciale pilotproject "Bouwen binnen strakke contouren" (BBSC). De nota gaat ervan uit dat deelname aan de pilot ruimschoots mogelijkheden biedt om voor beide doelgroepen (starters en senioren) voldoende woningen te bouwen.

3.3. Kaderdocument "Startersprojecten in Halderberge" (2003)

In 2003 verschijnt het kaderdocument Startersprojecten in Halderberge. Dit document vloeit voort uit het voornemen uit het collegeprogramma 2002-2006 om bij de ontwikkeling van woningbouwprojecten in Halderberge speciale aandacht te besteden aan starters. In dit kaderdocument wordt een algemene aanpak voor dergelijke projecten beschreven. Het voorstel is om een aantal woningbouwprojecten uit te voeren die specifiek bestemd zijn voor starters. Als voorbeeld verwijst het kaderdocument naar de locatie Opperstraat in Hoeven. Dit is een locatie waar aanvankelijk een woonzorgcomplex gevestigd zou worden. Omdat dit plan geen doorgang vindt, ontstaat ruimte voor de bouw van woningen voor starters⁶.

³ Zie: Structuurvisie Plus, BRO, 2001.

⁴ Doen met daadkracht. Collegeprogramma gemeente Halderberge 2002-2006, (pagina 42-44).

⁵ Vanaf 2003 kan nieuwbouw alleen op inbreidingslocaties worden gerealiseerd. Dat is een gevolg van deelname aan de provinciale pilot "Bouwen binnen strakke contouren" (BBSC). Kenmerkend voor deze pilot is dat gemeenten die aan de pilot deelnemen, niet meer gebonden zijn aan kwantitatieve woningbouw contingenten maar binnen de bebouwingscontouren zoveel woningen mogen bouwen als zij willen.

⁶ Omdat in 2003 het BBSC-beleid is ingegaan, konden tot 2009 geen locaties buiten de contouren in gebruik worden genomen. Dat gold ook voor de locatie Opperstraat.

Door het uitvoeren van de startersprojecten verwacht de gemeente een bijdrage te leveren aan de verlaging van de drempel tot de (eigen) woningmarkt, zodat een eigen woning eerder bereikbaar wordt voor starters.

De definitie van het begrip starter omvat in het kaderdocument zowel huurders als onzelfstandig wonenden met een (relatief) laag inkomen die in de gemeente wonen of zich in de laatste vijf jaar elders hebben gevestigd. De gemeente hanteert geen leeftijdsgrens omdat het "van privéomstandigheden afhankelijk is op welke leeftijd men tot de aankoop van een woning wil overgaan".

In de gemeenteraad is er discussie geweest over het hanteren van een inkomensgrens, waaronder men in aanmerking komt voor een starterswoning. Voorstanders willen de starterswoningen reserveren voor huishoudens met lage inkomens; tegenstanders wijzen op problemen bij de uitvoering van de inkomensstoets. De gemeenteraad besluit op 19 juni 2003 tot een regeling waarbij het totale jaarinkomen van het huishouden niet hoger mag zijn dan 40% van het maximumbedrag van de landelijke geldende normen op het vlak van sociale koop. Deze norm bedraagt per juli 2002 € 143.500,-, zodat het daarvan afgeleide huishoudinkomen niet hoger mag zijn dan € 57.400,-. Dit bedrag komt overeen met bijna tweemaal het modale inkomen.

Een antispeculatiebeding dient tegen te gaan dat de woningen binnen korte tijd met winst worden doorverkocht. In het beding is bepaald dat de woning gedurende vijf jaar niet mag worden doorverkocht, tenzij de gemeente daarvoor toestemming geeft en 50% van de meeropbrengst aan de gemeente wordt vergoed.

3.4. Woningmarktonderzoek 2003

De gemeente heeft samen met woningcorporatie Bernardus Wonen eind 2003 een woningmarktonderzoek laten uitvoeren, waarin onder andere op de vraag naar woningen van starters is ingegaan. "Starters" zijn dan degenen die niet zelfstandig wonen maar dat wel willen; huurders die willen kopen zijn in dit onderzoek niet onder starters gerekend.

Van de starters heeft 60% een voorkeur voor een huurwoning, vooral in het bereikbare prijssegment (tot de aftoppingsgrens voor huursubsidie). De vraag van starters die een koopwoning willen, beperkt zich zeker niet tot de meest goedkope prijsklasse. Een derde van de starters zoekt een koopwoning tot € 160.000,- en ruim 50% zoekt in de prijsklasse van € 160.000,- tot € 205.000,-. De meeste starters hebben een voorkeur voor een eengezinswoning, vaak niet alleen voor zichzelf maar voor een (te stichten) huishouden. Uit het onderzoek komt naar voren dat veel starters in Halderberge willen blijven wonen. Men denkt in meerderheid binnen de gewenste termijn een woning te kunnen vinden. Ruim een kwart van de starters vermoedt echter dat door de lange wachttijden op de woningmarkt dit onmogelijk zal zijn.

3.5. Woonvisie 2005+ (2005)

In de woonvisie uit 2005 stelt de gemeente dat nog steeds te weinig is gebouwd om te kunnen voorzien in de huisvesting van jongeren. Om jongeren te kunnen vasthouden⁷, wil men 120 à 200 goedkope koopwoningen realiseren met een prijs tot € 205.000,-. Naast nieuwbouw, gaat de woonvisie in op aanvullende maatregelen om het aanbod van woningen voor starters te vergroten, zoals het op de markt brengen van goedkopere woningen met bijzondere constructies, het bevorderen van doorstroming, verkoop van huurwoningen en het uitgeven van kavels.

Woonprogramma per kern

In de woonvisie is een woonprogramma per kern opgesteld, waarbij is aangegeven voor welke doelgroep de te bouwen woningen geschikt dienen te zijn. Onderscheiden worden naast starters ook gezinnen, senioren en bewoners van woonzorgcomplexen (WoZoCo's). De volgende locaties zijn (onder andere) voor starters bestemd:

Hoeven:

- Opperstraat (2005-2009)

Oudenbosch:

- Pastoor Hellemonsstraat (2005-2009)
- Voormalig Nieuwenbosch-De Stee/Linnaeuslaan (2005-2009)
- Polderstraat (2005-2009)
- Havengebied (2005-2014)

Oud Gastel⁸:

- Voormalige gemeentewerf/Oudendijk (2005-2009)
- Bernardstraat (2005-2009)

Stampersgat:

- Dennis Leestraat (2005-2014)
- Markiezaatstraat (2005-2009)

Maatregelen om woningen voor starters beschikbaar te krijgen

Maatschappelijk gebonden eigendom

De regeling van maatschappelijk gebonden eigendom houdt in dat een woningcorporatie een woning tegen een relatief lage prijs verkoopt, waardoor de woning bereikbaar blijft voor huishoudens met lage inkomens. De woning komt bij doorverkopen niet op de vrije markt maar wordt tegen een geïndexeerde prijs terugverkocht aan de woningcorporatie.

Doorstroming

De gemeente geeft aan dat een goed functionerende woningmarkt (met aanbod in alle woningtype en prijsklassen) uiteindelijk voor starters veel voordelen heeft omdat aan de onderkant van de woningmarkt woningen beschikbaar komen die bij uitstek geschikt zijn voor starters.

⁷ Zie Woonvisie 2005+, pagina 10.

⁸ Bij deze twee projecten wordt de kanttekening gemaakt dat op de inbreidingslocaties sprake is van een 'kwalitatieve frictie': vooral voor starters en doorstromende gezinnen zijn er te weinig bouw mogelijkheden. "Op de nu beschikbare, vaak kleine locaties in Oud Gastel is het maar in beperkte mate mogelijk te voorzien in de behoefte van starters. De gemeente wil nieuwe locaties vinden waarop het mogelijk is om goedkope koopwoningen te realiseren voor starters" Woonvisie 2005+. Companen, pagina 32 en 33.

Kansen op een huurwoning vergroten

In de praktijk is de kans op een huurwoning voor een doorstromer groter dan voor een starter. Vooral oudere woningzoekenden hebben, volgens de vertegenwoordiger van Bernardus Wonen over het algemeen een langere inschrijfduur, waardoor zij vaker aan de beurt komen⁹. Dit is het gevolg van het beleid om doorstroming te bevorderen.

De gemeente neemt zich voor ontwikkelingen in de slaagkansen van starters voor huurwoningen "nauwlettend te monitoren" en te beoordelen of op termijn een bijstelling van het systeem van woonruimteverdeling wenselijk is. Men wil daarmee bereiken dat de toewijzing van huurwoningen aan starters "minimaal in stand blijft"¹⁰.

Verkoop van huurwoningen en uitgifte van bouw kavels

Ten aanzien van beide maatregelen wordt in de woonvisie opgemerkt dat deze mede door starters kunnen worden benut. Ten aanzien van de verkoop van huurwoningen dienen afspraken te worden gemaakt met Bernardus Wonen.

Bouw van 'groeiwoningen'

In de woonvisie wordt erop gewezen dat de nieuwbouw in de vorm van 'groeiwoningen' zou kunnen plaatsvinden. Hierbij wordt op de kavel (en het bestemmingsplan) ruimte gecreëerd voor aanbouwen aan de woning zodra het huishouden hieraan behoefte heeft.

3.6. Prestatieafspraken 2004-2007 en 2009-2012

In november 2005 zijn de prestatieafspraken tussen de gemeente en woningcorporatie Bernardus Wonen geactualiseerd en afgestemd op de recent gepubliceerde Woonvisie 2005+ van de gemeente. De beide partijen streven ernaar de voorraad van sociale huurwoningen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de vraag vanuit specifieke doelgroepen van senioren en jongeren.

De gemeente streeft ernaar circa 5% van de nieuwbouw te realiseren in het koopsegment tot € 160.000,- (onder meer in de vorm van groeiwoningen). Bernardus Wonen levert een (niet nader benoemde) bijdrage hieraan. De andere beleidsthema's (zoals de verkoop van huurwoningen) zijn algemeen geformuleerd en niet specifiek ingezet ten behoeve van starters.

In 2009 zijn de prestatieafspraken voor de periode 2009-2012 vastgesteld en ondertekend. Voor de jaren 2009 en 2012 zal Bernardus Wonen het woningaanbod dat "direct te huur" is (en dat woningen betreft die niet schaars zijn en waar de eerst reagerende voor in aanmerking komt) handhaven. Hierdoor neemt het aanbod van woningen voor starters toe. Nadat de woonvisie is vastgesteld (2010) is voorzien in afstemming van de prestatieafspraken hierop.

⁹ Werksessie doelgroepen ter voorbereiding van de woonvisie Halderberge 2010, onderdeel Starters, pagina 2.

¹⁰ Woonvisie 2005+. Companen, pagina 47.

3.7. Collegeprogramma 2006-2010

Voor de periode daaropvolgend (2006-2010) verschijnt een nieuw collegeprogramma. Het draagt de naam "Samen aan het werk". Wederom komen starters aan bod als één van de prioriteiten in het woonbeleid. Het college vraagt speciale aandacht voor starters, alleenstaanden, jonge gezinnen en (nultredenwoningen voor) ouderen.

Afhankelijk van de vraag wordt vanaf 1 januari 2007 een nog nader te bepalen percentage van de nieuw te bouwen woningen gereserveerd voor betaalbare starters- en huurwoningen. De vraag naar woningen van deze doelgroepen dient volgens het college dan ook te worden gemonitord¹¹.

3.8. De woningmarkt van Halderberge (2008)

Groeiambitie

In 2008 verschijnt een nieuw woningmarktonderzoek om het beeld van de vraag naar het aanbod van woningen te actualiseren. Het onderzoek levert op dat er een tekort is aan 888 woningen in de periode 2008-2012. Dit aantal woningen zou gebouwd dienen te worden om in de geconstateerde vraag te kunnen voorzien.

Dit aantal is aanzienlijk hoger dan de uitbreiding van het aantal huishoudens zoals dat volgens de Primosprognose¹² is berekend. Deze prognose gaat uit van een bevolkingsafname van 29.350 in 2008 naar 28.579 in 2018¹³. Dankzij de huishoudensverdunding levert dit toch nog een beperkte groei van 200 benodigde woningen op. Het verschil met het geconstateerde woningtekort uit het woningmarktonderzoek (tekort van 888 woningen) is aanzienlijk.

Een toevoeging van 888 woningen aan het woningbestand van de gemeente Halderberge is echter nog onvoldoende om de groeiambitie waar te maken van het gemeentebestuur van Halderberge. Deze ambitie bestaat uit het bereiken van een inwonersaantal van 33.000 in 2015¹⁴. Uit het rapport kan worden afgeleid dat dan nog ruim 1.000 woningen extra dienen te worden gebouwd¹⁵.

De vraag van starters

Volgens het woningmarktonderzoek uit 2008 zijn er 563 potentiële (onzelfstandig wonende) starters in de komende vijf jaar (die nog huishoudens dienen te vormen). Deze groep starters is overwegend tussen de 20 en 30 jaar oud. Zij willen overwegend eengezinswoningen in een rij (40%), meergezinswoningen (14%) en (half) vrijstaande

¹¹ Samen aan het werk. Collegeprogramma 2006-2010, pagina 42. In Woonvisie 2005+ (p.47) is in het uitvoeringsprogramma opgenomen dat 5% van de nieuwbouw in het goedkope koopsegment plaatsvindt, in het bijzonder behoefte van jongeren en jonge gezinnen.

¹² De Primosprognose wordt jaarlijks voor alle gemeenten in Nederland opgesteld. Deze prognose berekent de ontwikkeling van de bevolking, huishoudens en woningen op langere termijn (tot 2030). Kenmerkend voor deze prognose is dat ontwikkelingen worden gebaseerd op beleidsafhankelijke demografische processen. Het voorgenomen beleid (zoals het aantal nieuw te bouwen woningen) wordt slechts gedeeltelijk in de prognose betrokken.

¹³ De woningmarkt van Halderberge (SGBO, 2008, pagina 32).

¹⁴ Dit is verwoord in de Woonvisie 2005+, waarin staat dat de bevolking zal toenemen tot 33.000 in 2015. Met de toevoeging: "Het is geen groei om de groei maar een groei die een antwoord is op de behoefte". In het woningmarktonderzoek uit 2008 wordt deze verwachting aangeduid als 'een ambitie' (pagina 31).

¹⁵ Het aantal woningen zou immers moeten toenemen van 12.040 in 2008 tot 13.955 in 2015 (toename met 1915 woningen; zie tabel 15). Afgezien van de genoemde 888 moeten dus nog circa 1000 woningen extra moeten worden gebouwd om de ambitie te realiseren.

woningen (12%). Iets meer dan de helft wil een woning kopen¹⁶. Slechts 15% wil een woning aan de rand van de kern, 25% in het centrum en 25% daartussenin. De anderen hebben geen voorkeur voor de locatie.

De helft van de kopers zoekt een woning tussen de € 170.000,- en € 220.000,-. Huurwoningen worden gewenst tot circa € 500,-. Een derde van de starters heeft een uitgesproken voorkeur voor nieuwbouwwoning. Een grote meerderheid hiervan (84%) geeft de voorkeur aan een kant en klare nieuwbouwwoning. De anderen willen zelf een woning ontwikkelen; bij voorkeur onder eigen regie en niet in groepsverband.

Naast de groep (onzelfstandig wonende) starters onderscheidt het onderzoek de zogenaamde 'koopstarters': huishoudens die in een huurwoning wonen maar willen verhuizen naar koopwoningen. De leeftijd van deze 'koopstarters' ligt over het algemeen tussen de 30 en 40 jaar. Het gaat in totaal om 95 huurders die een dergelijke stap willen zetten. De helft van hen wil een eengezinstussenwoning en een kwart een vrijstaande woning. Ruim de helft zoekt tot € 280.000,- en 40% vanaf € 350.000,-.

3.9. Motie "niet wachten tot einde BBSC"

In oktober 2006 is in de gemeenteraad de motie aangenomen om een onderzoek te starten naar de mogelijkheid van het bouwen van betaalbare starterswoningen in de gemeente, zodat direct na afloop van de pilotperiode (BBSC) daadwerkelijk startersprojecten in gang gezet kunnen worden. De indiener van de motie wil dat nu reeds voorbereidingen getroffen kunnen worden voor startersprojecten en dat niet gewacht dient te worden tot de pilotperiode BBSC is afgelopen.

Uit het gegeven dat deze motie is aangenomen, blijkt dat kennelijk overeenstemming bestaat over de aannahme dat het op de inbreidingslocaties niet of bijna niet mogelijk is om starterswoningen te bouwen. Na het aflopen van deze periode, is het weer mogelijk buiten de bebouwingscontouren (de bebouwde kom) woningen te bouwen.

Wethouder Brans van de gemeente Halderberge licht dit toe in Dagblad De Stem:

Inbreiden bemoeilijkt bouw starterswoningen

"Bij inbreiden gaat het vaak om moeilijke locaties, het is niet of bijna niet mogelijk om er starterswoningen te bouwen", aldus Brans. Het is wachten tot er buiten de bebouwde kom weer bouwplannen komen. "Als de grond van een inbreidingslocatie in handen van een projectontwikkelaar is, kan die het project financieel niet rond krijgen als hij van ons goedkope starterswoningen moet bouwen. En zo'n ontwikkelaar zegt dan dat er onder die voorwaarden niet wordt gebouwd. Er zitten stevige klemmen op de neus". De gemeenteraad stelt deze maand het nieuwe startersbeleid vast. Daarin staat dat er dit en volgend jaar woningen worden gebouwd voor starters: 35 in Oudenbosch, 10 in Hoeven, 27 in Bosschenhoofd en 14 tot 19 in Stampersgat. In Oud Gastel zijn geen starterswoningen gepland. Volgens Brans is daar op korte termijn weinig aan te doen.

Bron: De Stem, 16 september 2008

¹⁶ De vraag naar koopwoningen onder starters is hiermee weer toegenomen. In het woningmarkt-onderzoek uit 2003 bleek immers nog 60% een voorkeur voor een huurwoning te hebben.

3.10. Startersbeleid gemeente Halderberge (2008)

Vijf jaar na de eerste kaderstellende notitie Startersbeleid verschijnt in 2008 een tweede versie. De notitie schetst de vraag naar woningen zoals die uit het woningmarktonderzoek uit 2008 naar voren is gekomen en gaat verder vooral in op instrumenten die de koop of huur van een woning in de gemeente door starters dienen te faciliteren.

De raad heeft op 23 april 2008 besloten om de volgende kaderstellende uitgangspunten voor het startersbeleid vast te stellen:

Definities

- Een starter is iemand die op zoek is naar de eerste zelfstandige huur- of koopwoning of vanuit een huurwoning naar een eerste koopwoning wil gaan verhuizen¹⁷.
- Waar (juridisch) mogelijk worden de volgende beleidsvoorwaarden voor een starter gehanteerd:
 - het (gezamenlijk) jaarinkomen van de koper(s) mag maximaal € 40.000,- bedragen (dit is aanzienlijk lager dan de € 57.400,- uit de kaderstellende notitie uit 2003);
 - voorrangspositie voor (oud-)inwoners.

Prijsgrenzen starterswoningen

- Een goedkope starterswoning is een woning met een koopprijs tot € 170.000¹⁸,-
- Een betaalbare starterswoning is een woning met een koopprijs tussen de € 170.000,- en € 220.000,-.

Instrumenten

De gemeente staat positief tegenover de in de kaderstellende nota genoemde instrumenten die gehanteerd kunnen worden door ontwikkelaars/corporaties. Afspraken hieromtrent kunnen vastgelegd worden in bijvoorbeeld de jaarlijkse prestatieafspraken en contracten. De instrumenten zijn:

- Nieuwbouw: de gemeente verwijst daarbij naar een overzicht van 86 à 91 te bouwen goedkope en betaalbare koopwoningen, verdeeld over alle kernen, met uitzondering van Oud Gastel.
- Sociale Koop.
- Maatschappelijk Gebonden Eigendom.
- Verkoop van bestaande huurwoningen.
- Koop-goedkoopregeling.
- Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO): de gemeente stelt 20 kavels van 250m² beschikbaar voor starters die collectief willen ontwikkelen. De gemeente geeft hiervoor een korting van € 50,- per m² bouwgrond. Omdat daarnaast geen kosten voor een projectontwikkelaar worden gemaakt, kunnen de productiekosten volgens de nota Startersbeleid laag blijven. De korting van € 50,- per m² vormt een uitzondering op het beleid om geen korting op de grondprijs te geven.
- Starterslening: het instrument SVN (Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten) starterslening in gaan zetten met een startbedrag van € 375.000,- ten behoeve van ongeveer 25 leningen. De ingangsdatum van de regeling is 2 januari 2009.
 - De starterslening bedraagt maximaal € 30.000,- en overbruggt het verschil tussen de koopprijs en de maximale normen volgens de Nationale Hypotheek Garantie (NHG)¹⁹.

¹⁷ Dit is een uitbreiding van de definitie uit de kaderstellende nota Startersbeleid (2008), waarin belangstellenden voor een huurwoning niet tot de starters werden gerekend.

¹⁸ Deze grens wordt jaarlijks geïndiceerd op basis van de stimuleringsregeling Goedkope koop en bedroeg in 2008 € 175.000 en in 2009 € 181.000.

- De starterslening bedraagt maximaal 20% van de verwervingskosten van de woning (aankoopkosten plus bijkomende kosten).

Het voordeel voor de koper is dat gedurende de eerste drie jaar geen rente of aflossing voor de lening hoeft te worden betaald. Daarna worden de rente en aflossing marktconform, maar alleen wanneer de draagkracht van het huishouden dat toelaat (na toetsing van het inkomen elke drie jaar, tot maximaal 15 jaar).

Niet toegepaste instrumenten:

Bij de vaststelling van het beleid in april 2008 is tevens aangegeven welke beleidsmaatregelen nadrukkelijk niet worden genomen:

- Uitgestelde betaling bovenwijkse voorzieningen.
- Korting op de grondprijs.

De kaderstellende notitie stelt dat over de invulling van het beleid met betrekking tot verkoop, nieuwbouw en verkoopconstructies (zoals MGE) prestatieafspraken kunnen worden gemaakt met woningcorporaties.

3.11. Partijen over het beleid

Nadat de gemeente in 2008 het startersbeleid heeft aangescherpt en inmiddels een nieuw onderzoek is verschenen over de woonwensen van starters, wordt in 2009 gewerkt aan de herziening van de woonvisie. In dat kader heeft de gemeente werksessies gehouden rondom verschillende beleidsthema's. Eén daarvan was het startersbeleid. Deelnemers aan de sessie over starters waren vertegenwoordigers van woningcorporaties Bernardus Wonen en Thuisvester²⁰, aannemersbedrijf Van Agtmaal, Rabobank West-Brabant Noord, Van Meer makelaars en de gemeente Halderberge. De andere sessies hadden betrekking op de verschillende woonkernen van de gemeente²¹. Hieronder volgt een beknopt overzicht van de gemaakte opmerkingen²².

Reikwijdte van het beleid:

De vertegenwoordiger van de Rabobank en een makelaar zijn van oordeel dat de reikwijdte van het beleid dient te worden uitgebreid. Het maximum huishoudinkomen van € 40.000,- is naar hun oordeel te laag voor tweeverdieners. Zij stellen voor om € 35.000,- à € 40.000,- voor het hoogste inkomen te hanteren ongeacht een eventuele tweede verdiener. De vertegenwoordiger van de Rabobank merkt op: "Vaak is men teleurgesteld als zij horen wat zij kunnen lenen (vierenhalf maal het jaarsalaris) en wat de bijbehorende woonlasten zijn, omdat er bijna geen aanbod onder de € 200.000,- bestaat". Men concludeert dat starters met de huidige regelingen te weinig mogelijkheden hebben om op de huidige woningmarkt een woning te kunnen kopen.

¹⁹ De hoogte van het te lenen bedrag bij Nationale Hypotheekgarantie bedroeg in 2008 € 265.000,-. De limiet is per juli 2009 (tijdelijk) verhoogd tot € 350.000,-.

²⁰ Per juli 2009 ontstaan uit de fusie van Zorgvoorwonen (Sprundel) met woningcorporatie Cirus te Oosterhout.

²¹ Hierbij waren (aanvullend) vertegenwoordigers aanwezig van KKM Makelaars, de huurdersbelangenvereniging Bernardus Wonen, Bouwfonds ontwikkeling, Sweere Makelaardij, Platform Groen en duurzaam Halderberge, HEJA Projectontwikkeling, Evers Makelaardij en de Seniorenraad.

²² Woonvisie gemeente Halderberge; verslag werksessie doelgroepen – Starters (19 maart 2009). Gerrichhausen en partners.

Voorkeur voor nieuwbouw van koopwoningen?

De vertegenwoordiger van de woningcorporatie is van mening dat starters erg veel willen: zij richten zich op dure koopwoningen (vanaf € 200.000,-), terwijl er ook voldoende betaalbare huurwoningen zijn ("maar de starter wil per se een nieuwboukoopwoning"). De makelaar die onlangs 16 nieuwe woningen heeft verkocht aan starters, benadrukt het belang van nieuwbouw: Hij meldt: "het is maar de vraag of de starters bestaande woningen gekocht zouden hebben". De vertegenwoordiger van de woningcorporatie vindt het niet terecht wanneer starters alleen toegang zouden hebben tot de bestaande woningvoorraad: "Zorgvoorwonen is van mening dat niet alle starters dienen te worden opgescheept met oude woningen".

De partijen zijn het er onderling over eens dat maatschappelijk gebonden eigendom een belangrijk middel kan zijn om goede nieuwbouwwoningen tegen een aantrekkelijke prijs aan te bieden. Men benadrukt in de gesprekken hierover regelmatig dat als starters niet met goede nieuwbouwwoningen worden bediend, zij naar elders vertrekken.

Starters in huurwoningen

De vertegenwoordiger van Bernardus Wonen merkt op dat starters op de huurmarkt lang moeten wachten voordat zij in aanmerking komen voor een woning. Ouderen zijn vanwege langere inschrijfduur in het voordeel. Het labelen van woningen voor jongeren zou meer soelaas bieden, omdat hiermee een kortere wachttijd kan worden gerealiseerd. Bernardus Wonen merkt dat ingeschreven woningzoekenden vooral ouderen zijn, "omdat starters liever een koopwoning willen".

Collectief particulier opdrachtgeverschap

Woningcorporatie Zorgvoorwonen (inmiddels 'Thuisvester') merkt dat veel jongeren onbekend zijn met het begrip: "Als Zorgvoorwonen uitlegt wat het is, dan hebben bijna alle starters interesse in CPO". De starters worden door Zorgvoorwonen begeleid en deze corporatie draagt ook het risico. De starters melden zich aan bij Zorgvoorwonen, vaak na het plaatsvinden van informatieavonden die de corporatie belegt. Vanuit de aannemerij wordt opgemerkt dat een wat groter project beter door een projectontwikkelaar kan worden ontwikkeld. Dat zou een kortere doorlooptijd met zich meebrengen, die beter aansluit op de ontwikkeling van de woonwensen van starters: "na vijf jaar heeft de starter alweer bijna andere woonwensen".

3.12. Resumé

In het woonbeleid van de gemeente Halderberge nemen starters een bijzondere positie in. Uit woningmarktonderzoek komt naar voren dat starters wel vaak woningen vragen maar deze minder vaak daadwerkelijk in Halderberge (kunnen) betrekken. Onder 'starters' wordt iedereen verstaan, die voor het eerst een zelfstandige woning betreft, evenals huurders die voor het eerst een zelfstandige koopwoning betrekken²³.

In het collegeprogramma 2002-2006 is vastgelegd dat er bij de ontwikkeling van woningbouwprojecten in Halderberge speciale aandacht wordt besteed aan starters, voornamelijk door specifiek voor deze doelgroep woningen te bouwen. Desondanks bleef het beperkte aanbod voor starters een probleem. Bovendien wordt het behouden van starters in te gemeente gezien als gewenst tegenwicht tegen de naderende vergrijzing. Inmiddels zijn aanvullende maatregelen geformuleerd om het aanbod voor deze doelgroep te vergroten.

In het collegeprogramma 2002-2006 is aangegeven dat het realiseren van goede en betaalbare woningen voor starters prioriteit heeft. De beleidsnotitie "Startersprojecten in Halderberge" is bedoeld om een beleidskader en instrumentenkader te bieden waardoor wordt bevorderd dat de te bouwen starterswoningen terechtkomen bij huishoudens die nog geen zelfstandige (koop)woning bewonen, uit Halderberge komen (of niet langer dan vijf jaar geleden daarvandaan verhuisd zijn) en een inkomen hebben onder een bepaalde inkomensgrens.

De gemeente wil zowel goedkopere als betaalbare starterswoningen realiseren. Goedkope starterswoningen hebben een prijsgrens tot maximaal € 160.000,- (later € 170.000,-) en betaalbare starterswoningen kosten ten hoogste € 220.000,- (in 2008).

In 2006 heerst kennelijk het idee dat de kaders van de pilot bouwen binnen strakke contouren (BBSC) geen goede voorwaarden schept voor het bouwen van starterswoningen. De raad neemt een motie aan voor het bouwen van betaalbare starterswoningen die na afloop van de pilotperiode kunnen worden gerealiseerd.

Uit twee woningmarktonderzoeken (uit respectievelijk 2003 en 2008) blijkt dat ongeveer de helft van de starters een woning wil kopen. De andere helft wil liever huren. De meeste starters met een koopwens zoeken een woning in de prijsklasse tussen de € 170.000,- en € 220.000,- (de zogenaamde 'betaalbare starterswoningen'). De potentiële huurders willen vooral een woning tot circa € 500,- huren.

In het voorstel van het College van burgemeester en wethouders van 25 maart 2008 wordt voorgesteld ook huurwoningen tot het aanbod voor starters te rekenen. Daarnaast worden ook andere instrumenten dan nieuwbouw gezien als geschikte maatregelen om te voorzien in de vraag van starters naar woningen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de starterslening, subsidiëring bij collectief particulier opdrachtgeverschap en het op de markt brengen van (nieuwe en bestaande) woningen met een relatief lage prijs. In april 2008 worden de voorstellen door de raad aangenomen.

Anno 2009 zet de discussie over het tekort aan starterswoningen zich voort. Bij de voorbereiding van de nieuwe woonvisie uitten verschillende maatschappelijke organisaties hun zorgen over het achterblijvende woningaanbod voor deze groep.

4. Resultaten van het beleid

Vanaf 1999 keert in het beleid van de gemeente Halderberge met regelmaat de beleidsdoelstelling terug dat aandacht dient te worden gegeven aan het vergroten van het aanbod voor starters. In vorige hoofdstuk is de ontwikkeling vanaf het beleid geschetst. In dit hoofdstuk komen de resultaten aan de orde. De resultaten die worden getoetst zijn feitelijk de maatregelen (interventies) die bij de formulering van het beleid zijn voorgenomen. Zij zijn te onderscheiden in:

- Nieuwbouw van woningen voor starters.
- Voorwaarden scheppen voor het realiseren van woningen met een lage aanschafwaarde (zoals sociale koop, maatschappelijk gebonden eigendom, verkoop van bestaande huurwoningen, collectief particulier opdrachtgeverschap).
- Voorwaarden scheppen waardoor starters meer armslag krijgen (zoals de Starterslening).

Ook flankerende maatregelen (zoals het opzetten van een monitoringsysteem) worden hierin meegenomen.

4.1. Nieuwbouw voor starters

De gemeente kan niet aangeven in hoeverre vanaf het verschijnen van de eerste kaderstellende nota Startersbeleid (2003) woningen zijn opgeleverd die specifiek zijn bestemd voor starters. De gemeente Halderberge heeft geen cijfers beschikbaar over de kenmerken van de gebouwde woningen. Wel kan via het CBS worden nagegaan welke woningen en welke periode zijn gerealiseerd en in welke categorie (naar eigendom en woonvorm) dit is gebeurd.

Tabel 4.1: Nieuwbouw in Halderberge

	Aantal woningen volgens het CBS (Bron: Statline oktober 2009)					Aantal woningen volgens opgave gemeente Halderberge
	Huur eengezins	Huur gestapeld	Koop eengezins	Koop gestapeld	Totaal	Totaal
1997	0	0	102	0	102	
1998	0	18	79	12	109	
1999	44	0	101	0	145	
2000	0	0	32	0	32	
2001	0	0	54	0	54	
2002	4	0	103	0	107	
2003	17	0	79	0	96	88
2004	0	0	25	0	25	23
2005	0	0	17	0	17	19
2006	51	1	147	0	199	259
2007	15	13	79	8	115	120
2008	6	18	27	0	51	37
Totaal	137	50	845	20	1052	

Als reactie hierop heeft de gemeente, ten behoeve van het onderzoek, een 'bijlage vaststelling woningvoorraad' verstrekt, waaruit blijkt dat in 2008 37 woningen zijn gebouwd maar ook 43 woningen aan de voorraad zijn onttrokken. Per saldo is de woningvoorraad in 2008 dus met zes woningen geslonken²⁴. Dergelijke bijlagen zijn ook opgesteld voor de andere jaren. Over het algemeen liggen de aantallen in de buurt van het CBS, al zijn in 2006 volgens de gemeente aanzienlijk meer woningen gebouwd.

Hoewel mag worden aangenomen dat de informatie van de gemeente nauwkeuriger is, is die van het CBS niet minder informatief: deze bron biedt informatie over de woningtypen, hetgeen door de gemeente niet kan worden verstrekt²⁵.

Uit tabel 4.1 blijkt dat de nieuwbouw in de afgelopen jaren aanzienlijk heeft gefluctueerd (tussen 17 tot 199 woningen per jaar). Het accent lag daarbij steeds op de bouw van eengezinskoopwoningen, hoewel in de afgelopen jaren ook wat meer huurwoningen (zowel eengezinswoningen als gestapelde woningen) aan de voorraad zijn toegevoegd.

De geschiktheid van woningen voor starters valt hier niet duidelijk uit af te leiden. Dit zou kunnen gebeuren op basis van de prijscategorieën waarin de woningen zijn gebouwd. Er wordt immers vanuit gegaan dat het tekort aan starterswoningen zich vooral concentreert bij woningen in het goedkope (tot € 170.000,-) en betaalbare (tot € 220.000,-) segment. De prijssegmenten van de gerealiseerde woningen zijn echter niet geregistreerd en kunnen daarom niet door de gemeente beschikbaar worden gesteld.

Planning van nieuwbouwwoningen

In de programmering van de te bouwen woningen wordt wél rekening gehouden met prijscategorieën. De goedkope woningen worden over het algemeen geschikt voor starters geacht. Voor de 'middeldure' woningen geldt dat in beperkte mate. 'Betaalbare' starterswoningen mogen immers maximaal € 220.000,- kosten, hetgeen ruim onder de grens ligt voor de middeldure woningen (tot € 275.000,-).

Tabel 4.2: Bouwcapaciteit gemeente Halderberge (2009-2013)*

	koop goedkoop		koop middelduur		koop duur		huur goedkoop		huur middelduur		huur duur		Totaal
	eengez	meergez	eengez	meergez	eengez	meergez	eengez	meergez	eengez	meergez	eengez	meergez	
Boschenhoofd	13	0	62	30	109	65	0	20	10	46	0	0	355
Hoeven	24	0	4	4	9	0	0	0	0	77	0	0	118
Oud Gastel	0	0	10	0	45	20	0	0	0	0	0	30	105
Oudenbosch	52	0	116	81	131	87	0	0	65	246	0	62	840
Stampersgat	33	0	33	0	65	0	0	0	10	35	0	0	176
Totaal	122	0	225	115	359	172	0	20	85	404	0	92	1594

Bron: Gemeente Halderberge, juni 2009. Later is het totaal aantal woningen geactualiseerd, waarna dit voor de gemeente als geheel uitkomt op 1.231 in deze periode. De verdeling van de woningen naar type is echter niet beschikbaar.²⁶

* In 2009 zijn woningen tot € 174.000 goedkoop en tot € 275.000 middelduur (basis: rijksgrens ISV van Ministerie van VROM); Huur goedkoop: tot € 535 (aftoppingsgrens huursubsidie volgens VROM) en middelduur tot € 632 (maximale grens huursubsidie VROM). Bron: Gemeente Halderberge.

²⁴ Door de gemeente ondertekend formulier "Bijlage vaststelling woningvoorraad" van de Divisie Sociale en Ruimtelijke Statistiek van het CBS. Naar verwachting zullen door het CBS deze reeds vermelde cijfers hierop worden gecorrigeerd.

²⁵ Verschillen kunnen ontstaan door de toedeling van woningen aan bouwjaren. Ook vinden soms administratieve correcties plaats. Zo heeft de gemeente de beginvoorraad woningen in 2007 verhoogd van 11.846 naar 11.887. Het CBS past voor het jaar 2006 een administratieve correctie toe van 60 woningen. In 2006 zijn 120 woningen in het centrum van Oudenbosch gesloopt en nieuw gebouwd. Ook de definities van sloop en nieuwbouw kunnen leiden tot verschillen in de tellingen.

²⁶ Mailbericht Gemeente Halderberge 23-11-2009.

Tabel 4.3: Bouwcapaciteit op langere termijn

	2009-2013	2013-2019	2019 ev	Totaal
Bosschenhoofd	269	35	0	304
Hoeven	164	271	92	527
Oud Gastel	180	170	200	550
Oudenbosch	558	349	664	1.571
Stampersgat	60	95	0	155
Totaal	1.231	920	956	3.107

Bron: Gemeente Halderberge

Bron: Overzicht woningbouwcapaciteit. Halderberge, november 2009.

Het totale aantal goedkope eengezinswoningen bedraagt met 112 van de 1.526 woningen 7% van de nieuwbouw. Dit is wel meer dan de gemeente zich in de woonvisie²⁷ tot doel gesteld heeft (5% van de nieuwbouw realiseren als goedkope koopwoning).

Concrete plannen voor nieuwbouw voor starters

De kadernotitie Startersbeleid bevat een bijlage met woningen die specifiek voor starters worden gebouwd. De status van (een deel van) de projecten is inmiddels gewijzigd. De projecten zijn in navolgend overzicht weergegeven (zie tabel 4.4).

²⁷ Woonvisie 2005+, pagina 41.

Tabel 4.4: Overzicht nieuwbouw starterswoningen

	Project	Starters- woningen 2008/2009	Status
Oudenbosch	Maria ter Engelen (BBSC)	20 Goedkoop 15 Betaalbaar door Bernardus Wonen	Procedures lopen nog. Eind 2009 zou gestart moeten worden met de realisatie van de starters- en twee-onder-één-kapwoningen. De eerste woningen kunnen dan eind 2010 opgeleverd worden.
	Havengebied	23 MGE-woningen door Thuisvester	In september zijn 4 woningen gebouwd en verkocht, 19 woningen zijn verkocht en bijna opgeleverd (nov. 2009).
Hoeven	Centrum-ontwikkeling	12 Goedkoop/ betaalbaar door Bernardus Wonen	Geen concrete plannen; "dat kan pas nadat duidelijkheid over centrumplan bestaat" (Bernardus Wonen).
Bosschenhoofd	Pastoor van Breugelstraat /Maatjens	9 goedkope woningen door Bernardus Wonen	Bernardus Wonen ontwikkelt in samenwerking met bouwbedrijf Aan de Stegge negen starterswoningen. In het vierde kwartaal 2009 zal met de bouw gestart worden. Koopgarant van toepassing. Prijzen vanaf € 156.000.
	Centrum-ontwikkeling	14 goedkoop/ betaalbaar	In de periode 2009-2013 vindt herontwikkeling plaats van de het centrumgebied van Bosschenhoofd. Het plan behelst o.a. de bouw van starterswoningen en senioren-appartementen. Het plan wordt in 4 fases gerealiseerd en zal naar verwachting in 2013 gereed zijn.
	Seppedreef	5 Goedkoop door Thuisvester	Thuisvester ontwikkelt MGE-woningen.
Stampersgat	Centrum-ontwikkeling	12 Goedkoop/ betaalbaar door Bernardus Wonen	Op de locatie Dennis Leestraat/Brugstraat zijn plannen om starterswoningen en seniorenwoningen te realiseren. Nadat de bestemmingsplanprocedure door de gemeente is gestart en de bouwvergunning is verleend, wordt met de bouw gestart. Ontwerp bestemmingsplan ligt ter inzage (nov. 2009).
	Markiezaatstraat	9 woningen	Geen concrete plannen
Oud Gastel	-	-	"Op de nu beschikbare, vaak kleine locaties in Oud Gastel is het maar in beperkte mate mogelijk te voorzien in de behoefte van starters". De gemeente wil hiervoor nieuwe locaties vinden (Woonvisie 2005+). Mogelijk het transformatiegebied aan de Noordzijde.

Bron: Startersbeleid gemeente Halderberge (2008) Bijlage 2

Bron: voor de voortgang van de projecten: website Bernardus Wonen, gesprekken met vertegenwoordigers van de woningcorporaties Thuisvester en Bernardus Wonen.

Wanneer de plannen doorgang vinden, zal in het laatste kwartaal van 2009 begonnen zijn met enkele projecten voor de bouw van in totaal circa 50 woningen.

Monitoring van de nieuwbouw

De nieuwbouw in de gemeente Halderberge wordt slechts globaal gemonitord (zoals uit tabel 3.1 blijkt). De gemeente registreert alleen hoeveel woningen jaarlijks worden gebouwd (en onttrokken aan de voorraad). Het aantal "starterswoningen" of "koopwoningen met een prijsklasse onder € 170.000" wordt niet gemonitord: de gegevens zijn niet paraat en kunnen ook niet eenvoudig beschikbaar worden gesteld. Gegevens van het CBS geven wel een beeld van eigendom en woonvorm van de gebouwde woningen. Deze gegevens worden niet door de gemeente zelf bewaard.

4.2. Aanbod van goedkope woningen

Het aanbod van goedkope huur- en koopwoningen omvat in theorie een breed spectrum:

- Sociale koop.
- Maatschappelijk Gebonden Eigendom.
- Verkoop van bestaande huurwoningen.
- Koop-goedkoopregeling.
- Collectief particulier opdrachtgeverschap.
- Groeiwoningen.

Maatschappelijk gebonden eigendom (Thuisvester)

Woningcorporatie Thuisvester (vóór de fusie van juli 2009 Zorgvoorwonen genaamd), biedt woningen aan volgens een constructie van maatschappelijk gebonden eigendom. De brochure is gericht op starters. De regeling is bestemd voor personen tot maximaal 35 jaar, die nog niet eerder woningeigenaar zijn geweest. De huishoudens dienen een binding te hebben met een gemeente waar zij de woning kopen. Het belastbare inkomen van de meestverdiener in het huishouden mag niet hoger zijn dan € 40.000,- per jaar.

Maatschappelijk gebonden eigendom (Bernardus Wonen)

Ook Bernardus Wonen biedt speciaal voor starterswoningen aan onder de een MGE-constructie (Koopgarant). De regeling is ook bestemd voor huishoudens die nog niet eerder een woning in bezit hadden. Er geldt geen leeftijdsgrens. Het maximale gezamenlijke huishoudinkomen bedraagt € 40.000,-. Starters uit de gemeente zelf 'kunnen voorrang hebben'.

Zowel de corporaties als de ontwikkelende aannemer Van Agtmaal zijn van mening dat de gemeente zelf te weinig doet om de bouw van goedkope woningen te stimuleren. Met name betreurt men het dat de gemeente niet wil meewerken aan het realiseren van lage ontwikkelkosten voor woningen voor starters. Dat zou volgens de partijen kunnen gebeuren door op de grondprijzen en de kosten voor de bovenwijkse voorzieningen een korting te geven.

De gemeente stelt zich op het standpunt dat in het Startersbeleid een maatregel is getroffen waar de starters direct voordeel van hebben: de starterslening. Hierdoor worden er geen maatregelen toegepast voor de verlaging van de ontwikkelkosten zoals het geven van korting op grondprijs en doorberekening van kosten voor bovenwijkse voorzieningen. Het doel van de reserve voor bovenwijkse voorzieningen is volgens de gemeente om zeker te stellen dat er middelen beschikbaar komen voor werken met meer dan uitsluitend planbetekenis. Vanuit de grondexploitaties wordt een bedrag per woning gestort in deze

reserve. Zou dit niet gebeuren dan bestaat volgens de gemeente het risico dat er geen middelen gereserveerd worden om noodzakelijke voorzieningen te kunnen realiseren.

Daarnaast is vooral de ontwikkelaar Van Agtmaal van mening dat de inkomensgrens van € 40.000,- te laag is. Met dat inkomen is het onmogelijk een nieuwe woning van circa € 220.000,- te kopen, wat de nieuwprijs van de starterswoningen (zonder kortingsmogelijkheid) is.

Het verkopen met korting heeft volgens de makelaars ook nadelen. De MGE-woningen bederven de prijzen van de andere (bestaande) woningen op de markt. Bestaande woningen worden niet verkocht omdat de starters op de MGE-woningen gaan wachten.

Verkoop bestaande woningen

Woningcorporatie Thuisvester heeft vier bestaande woningen te koop staan in de prijsklasse van circa € 180.000,- tot € 210.000,-. Thuisvester is van mening dat starters niet echt belangstelling hebben voor bestaande woningen. In ieder geval niet in die mate dat men er de plannen om te vertrekken laat varen. Met het bouwen van MGE-woningen lukt dat volgens Thuisvester wel.

Bernardus Wonen zet juist wel in op het verkopen van bestaande woningen. Volgens de directeur van deze woningcorporatie gaat het niet zozeer om de vraag hoe je woningen voor starters kunt bouwen maar om de bredere vraag hoe je uiteindelijk een goed woningaanbod realiseert (voor onder andere starters) dat ook nog eens op langere termijn aansluit bij de lokale woonbehoefte. Dan is het volgens hem beter te voorzien in de vraag naar ouderenwoningen. Door middel van doorstroming zullen er volgens hem dan ook weer woningen voor starters op de markt komen. Betaalbare eengezinswoningen in een rij zijn er in Oudenbosch immers.

In 2007 heeft de corporatie er 11 op deze manier verkocht, in 2008 17 woningen en in 2009 25 woningen. De prijs ligt meestal rond de € 150.000. Hoewel Bernardus Wonen de bestaande woningen aan alle typen huishoudens aanbiedt, worden deze woningen merendeels door starters gekocht. Starters zijn hierbij dan personen die vanuit een onzelfstandige woning naar een zelfstandige koopwoning zijn getrokken.

In augustus 2009 had Bernardus Wonen acht bestaande woningen in de gemeente te koop staan. Hiervan lag bij zeven woningen de vraagprijs onder de € 170.000,-. Voor de andere woning werd € 199.000,- gevraagd. De woningen in het aanbod van nieuwe woningen zijn alle duurder dan € 250.000,-.

Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)

De gemeente Halderberge is voornemens om de regeling, die in de notitie Startersbeleid is opgenomen, ten uitvoer te brengen. In de regeling is rekening gehouden met het aanwijzen van 20 kavels van 250m² voor CPO voor starters. De uitvoering hiervan zal echter met het oog op de financiële haalbaarheid pas plaatsvinden na afloop van de pilotperiode van het bouwen binnen strakke contouren (BBSC).

De gemeente heeft in haar bestemmingsplan ruimte gereserveerd/aangewezen als mogelijkheden voor Collectief Particulier Opdrachtgeverschap²⁸.

²⁸ Verslag van de vergadering van de gemeente Halderberge met Bouwend Nederland: Opstart Lokaal Bouw Overleg gemeente Halderberge, Datum: 3 december 2007.

De corporatie Thuisvester heeft met de bestuurders van de gemeente Halderberge gesproken over projecten met collectief particulier opdrachtgeverschap. Bij beschikbaarheid van een locatie zou Thuisvester alles willen ontwikkelen en het risico willen dragen. Waarom de gemeente niet op het voorstel ingaat, is volgens de corporatie niet duidelijk. De gemeente heeft aangegeven te willen wachten tot buiten de contouren kan worden gebouwd en nadat het bestemmingsplan hierop is aangepast.

Groeiwoningen

'Groeiwoningen': kleine woningen op een ruime kavel, zoals benoemd in Woonvisie 2005+, zijn niet gebouwd.

Kopersondersteuning

Kopersondersteuning vindt plaats door het verstrekken van startersleningen. De gemeente Halderberge biedt deze leningen aan vanaf 2 januari 2009. Hiervoor heeft de gemeente in de begroting een bedrag gereserveerd van € 375.000,-.

Communicatie

De gemeente heeft de beschikbaarheid van de starterslening kenbaar gemaakt in onder andere het Dagblad De Stem en op de gemeentelijke website.

Monitoring

De gemeente registreert het aantal startersleningen dat zij verstrekt. Het aantal leningen dat tot en met september 2009 is verstrekt, bedraagt 12. In totaal hield de gemeente rekening met het verstrekken van maximaal circa 25 leningen aan starters.

4.3. Huurdersondersteuning

Uit de gesprekken, in het kader van het opstellen van de nieuwe Woonvisie, kwam naar voren dat starters in het systeem van de woonruimteverdeling in het nadeel zijn. Zij hebben gemiddeld een kleinere kans op toewijzing van een woning. De oorzaak hiervan ligt in het gehanteerde voorrangscriterium: de inschrijfduur. Veel doorstromers hebben langer de tijd gehad zich in te schrijven (en hebben dat kennelijk ook gedaan).

Monitoring

In Woonvisie 2005+ is de maatregel geformuleerd dat gemeente en corporaties monitoren dat de kans op toewijzing van een huurwoning aan starters minimaal op peil blijft. Met andere woorden: de kans op het huren van een woning zal regelmatig worden vastgesteld en vergeleken met de situatie in 2005.

4.4. Wijze van besluitvorming

Uit de interviews met de corporaties en de ontwikkelende aannemer komt naar voren dat de besluitvorming in Halderberge niet naar hun wens verloopt. Zij hechten belang aan een snellere voortgang in de besluitvorming. Volgens de vertegenwoordiger van de aannemerij Van Agtmaal blijft de afweging van belangen van de afzonderlijke kernen van de gemeente Halderberge te veel tijd vergen. De gemeente probeert naar zijn oordeel met teveel partijen rekening te houden, waardoor keuzes steeds weer worden uitgesteld.

Het vertrek van een groot aantal ambtenaren onlangs komt de continuïteit volgens deze partijen ook al niet ten goede. Van Agtmaal schetst de consequenties hiervan: "Dit werkt ook financieel nadelig door omdat er geld geïnvesteerd is in de gronden die zijn

aangekocht. Toen de verkoopprijzen van woningen jaarlijks stegen was dat een minder groot probleem. Tegenover de renteverliezen stonden dan hogere verkoopbrensten. Nu is het omgekeerde het geval: hoe langer men wacht, hoe goedkoper de woningen worden”.

4.5. Ontwikkeling in de focus van het beleid

Vanaf 1999 is de focus van het beleid enkele malen verschoven. In het begin lag de nadruk op het bouwen van goedkope koopwoningen om daarmee:

- te voorzien in de woonbehoefte van starters;
- door het behoud van starters een naar leeftijd gedifferentieerde bevolkingssamenstelling te behouden.

Later verschuift de focus naar “het realiseren van woningaanbod voor starters”. Nieuwbouw is één middel, maar ook het verkopen van huurwoningen, het aanbieden van financiële regelingen (starterslening), het vergroten van de slaagkans voor huurwoningen behoren daarbij. Uit onderzoeken is immers gebleken dat starters behalve aan koopwoningen ook behoefte hebben aan huurwoningen en dat hun belangstelling zeker ook naar bestaande woningen uitgaat.

De aandacht voor de leeftijdsopbouw komt de laatste jaren minder nadrukkelijk aan de orde. Het aandeel 65-plussers in de bevolking is niettemin sterk gestegen: van 13,5% in 2000 tot 16,8% in 2009 (CBS).

4.6. Resumé

Nieuwbouw

Inmiddels is de planologische voorbereiding getroffen voor de bouw van circa 90 woningen. Indien de planning wordt gerealiseerd, starten in het laatste kwartaal van 2009 of in 2010 enkele bouwprojecten in de gemeente, die uiteindelijk 50 à 60 woningen voor starters zullen opleveren. De bouwlocaties van deze woningen liggen binnen de BBSC-contouren.

In de gemeentelijke planning van nieuwbouwwoningen wordt rekening gehouden met de realisatie van 112 koopwoningen met een huurprijs tot € 170.000,- en 200 woningen in de prijsklasse tot € 275.000,- (tabel 3.2).

Hoewel bij de planning van de woningen wordt aangegeven in welke prijscategorieën deze dienen te worden gebouwd, beperkt de monitoring van de nieuwbouw zich tot het aantal woningen dat jaarlijks worden gebouwd.

Bijzondere koopconstructies voor starters

De twee woningcorporaties hebben beide een aanbod van 'koopwoningen met korting' die zij voorbehouden aan personen die voor het eerst een woning willen kopen. De regeling geldt in Halderberge voor huishoudens met een gezamenlijk huishoudinkomen tot € 45.000,- (anno 2009). De regeling is van toepassing op de nieuwbouw die voor starters gerealiseerd zal worden.

Ten behoeve van Collectief Particulier Opdrachtgeverschap bestaat het voornemen om buiten de contouren een locatie te gaan zoeken. Hiertoe moet het bestemmingsplan nog worden aangepast.

De startersregeling is per 2 januari 2009 van start gegaan. Deze regeling maakt het mogelijk tegen gunstige voorwaarden extra geld te kunnen lenen om de financiering van een koopwoning rond te krijgen.

Monitoring van de slaagkans van starters bij het reageren op huurwoningen, lijkt in de discussie over het aanbod van starterswoningen geen rol meer te spelen.

Samenvattend blijkt dat het beleid in de afgelopen jaren meer is gericht op de opgave om voorwaarden te scheppen voor woningaanbod van starters en daarmee meer samenhangend is geworden. De wijze van monitoring sluit echter nog onvoldoende aan bij de geformuleerde beleidsdoelstellingen.

5. Conclusies en aanbevelingen

In de periode mei-oktober 2009 heeft de Rekenkamer West-Brabant onderzoek verricht naar de effecten van het woonbeleid voor starters in de gemeente Halderberge. De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre heeft het door de gemeente Halderberge in de periode 1999-2009 gevoerde beleid ertoe geleid dat aan starters voldoende mogelijkheden wordt geboden om zich in de eigen gemeente/kern te vestigen? Welke maatregelen zijn effectief gebleken en welke zijn eventueel aan te geven die een beter resultaat zouden kunnen opleveren?

5.1. Conclusies

In de gemeente Halderberge wordt de laatste 10 jaar beleid gevoerd om het aanbod van woningen voor starters te bevorderen. Daarmee wil men voorzien in de behoefte om in de gemeente een zelfstandig huishouden te kunnen vormen. Een nevendoeel is om hiermee de vergrijzing van de bevolking af te remmen. De behoefte aan woningen voor starters is verschillende malen bevestigd in onderzoeken. Zowel in 2003 als in 2008 zijn specifiek voor de gemeente Halderberge woningmarktonderzoeken uitgevoerd. Hierin is op duidelijke wijze geschetst hoeveel potentiële starters willen verhuizen en hoe zij willen wonen.

Opmerkelijk is dat het startersbeleid een groot aantal jaren alleen besproken is, terwijl slechts in beperkte mate sprake is van het treffen van maatregelen. De kaderstellende nota Startersbeleid uit 2003 is hier een voorbeeld van. Er wordt nagedacht over het beleid, maar er wordt geen vorm aan gegeven. De Woonvisie 2005+ benoemt per kern concrete locaties waar nieuwe woningen voor starters wordt kunnen worden gebouwd, maar op de meeste van die locaties is het niet tot de bouw van starterswoningen gekomen.

Een belangrijke verklaring voor het niet op gang komen van de voorgenomen nieuwbouw is de deelname door de gemeente Halderberge aan de Pilot Bouwen Binnen Strakke Contouren (BBSC), waardoor in principe geen beperkende woningbouwcontingenten meer tellen, maar 'onbeperkt' kan worden gebouwd, zolang dat maar binnen de getrokken contouren gebeurt. Aanvankelijk is men van mening dat hierdoor de nieuwbouwmogelijkheden ook voor starters zullen toenemen. Later blijkt dat deze (binnenstedelijke) bouw relatief hoge kosten met zich meebrengt. De partijen binnen de gemeente leggen zich er vervolgens bij neer dat met het beleid moet worden gewacht tot het verstrijken van de BBSC-periode.

De in raadsstukken genoemde kaderstellende nota uit 2003 is in de gemeentelijke archieven niet meer aanwezig. Aanvankelijk is het beleid alleen gericht op het bouwen van goedkope koopwoningen. Vanaf het verschijnen van Woonvisie 2005+ komen ook andere maatregelen aan bod. Hiertoe behoren het bouwen van "groeiwoningen", maatschappelijk gebonden eigendom, mengvormen van huur en koop, collectief particulier opdrachtgeverschap, het aanbieden van startersleningen en het monitoren van kansen van starters op de huurwoningmarkt. In de geactualiseerde nota Startersbeleid uit 2008 krijgt het beleid echt vorm.

In de loop van 2009 begint het beleid vruchten af te werpen. Eind 2009 zullen volgens de huidige planning circa 50 nieuwe woningen specifiek voor starters zijn gebouwd of in aanbouw zijn genomen. Een groot deel hiervan zijn door een constructie van maatschappelijk gebonden eigendom betaalbaar gehouden. Twaalf starters hebben een lening toegewezen gekregen om de aankoop van een woning te financieren. Daarnaast zijn door woningcorporatie Bernardus Wonen bestaande huurwoningen verkocht en als goedkope woningen op de markt gebracht. De afgelopen drie jaar gaat het om circa 50 woningen, die niet specifiek voor starters zijn bestemd, maar overwegend wel door starters worden gekocht. Initiatieven rond collectief particulier opdrachtgeverschap zijn ondanks de faciliterende opstelling vanuit de woningcorporaties niet tot stand gekomen. Bij beschikbaarheid van een locatie zou Thuisvester alles willen ontwikkelen en het risico willen dragen. Waarom de gemeente niet op het voostel ingaat, is volgens de corporatie niet duidelijk. Volgens de gemeente moet worden gewacht op een locatie buiten de contouren (en nadat dit in het bestemmingsplan is vastgelegd).

Bij de woonruimteverdeling is verder voor de minder schaarse woningen het label 'direct te huur' ingevoerd waardoor personen met een kortere inschrijfduur een grotere kans op een woning krijgen. Onduidelijk is echter hoeveel woningen dit voor starters oplevert.

Afspraken met partners

Het maken van prestatieafspraken met marktpartijen kan een krachtig instrument zijn om als gemeente de regie in het beleid te nemen. Met Bernardus Wonen heeft de gemeente prestatieafspraken voor de jaren 2004-2007 afspraken gemaakt, die op het punt van starters weinig concreet zijn. Gemeente en corporatie hebben afgesproken de voorraad huurwoningen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de vraag van onder andere jongeren. Ook laat de afspraak "de corporatie levert een bijdrage aan de bouw van goedkope koopwoningen" bijzonder veel ruimte voor nadere interpretatie.

Dit wordt vertaald in een aantal nieuwbouwwoningen in het goedkope bouwsegment. Bernardus Wonen levert hier "een bijdrage aan". Deze afspraak had meer concreet kunnen worden gemaakt door aan te geven welke bijdrage Bernardus Wonen levert.

In de daaropvolgende afspraken (voor de periode 2009-2012) worden de afspraken concreter. Op het punt van starters richten de afspraken zich tot het realiseren van 5% van de nieuwbouw in het goedkope segment (tot € 160.000,-) en stelt Bernardus Wonen het label 'direct te huur' in.

Monitoring

De wijze waarop de gemeente wil toetsen of deze 5% wordt gehaald, blijft onduidelijk. De gemeente houdt niet actief een registratie bij van de prijsklassen van de nieuw gebouwde woningen. Daarmee kunnen partijen niet beoordelen of de doelstellingen op dit punt worden gehaald. Ook de monitoring van het aantal starters dat een huurwoning krijgt toegewezen, is nog niet van de grond gekomen.

Om de voortgang en de effectiviteit van het beleid te kunnen nagaan, is het wenselijk daartoe heldere en toetsbare doelstellingen te formuleren. Bijvoorbeeld: hoeveel woningen van welke typen en prijsklassen op welke locaties in welke periode worden gebouwd? In de uitvoering dient dan rekening te worden gehouden met beschikbare plancapaciteit en de bereidheid van partners om het beleid (mede) uit te voeren.

Doorstroming

De woonvisie stelt dat doorstroming de beschikbaarheid van woningen voor starters kan bevorderen. Er wordt in de visie echter niet ingegaan op de vraag welke woningen in het bijzonder deze woningen vrijmaken. Daardoor kan op dit punt geen gericht beleid worden gevoerd.

5.2. Aanbevelingen

1. Houd de ingezette koers vast

Het Startersbeleid maakt vanaf 2008 in een versnelling door. Goedkope koopwoningen worden opgeleverd, huurwoningen worden als goedkope koopwoningen op de markt gebracht en startersleningen worden verstrekt. Deze voor starters gunstige ontwikkelingen verdienen het te worden voortgezet.

2. Ga na of de aanpak nog veelzijdiger kan

De gemeente had vanaf 2003 op basis van de verrichte onderzoeken een goed inzicht in de vraag van starters naar woningen. Daaruit bleek dat starters zowel bestaande als nieuwe woningen wensten en dat voor hen zowel huur- als koopwoningen in aanmerking komen. Bij de vertaling van de behoefte in maatregelen heeft het accent echter erg lang op één maatregel gelegen: het bouwen van goedkope koopwoningen. Het is aan te bevelen de woningbehoefte van starters meer integraal te bezien en daarmee ook andere typen maatregelen te overwegen, zoals:

- het bouwen van woningen die via doorstroming woningen voor starters beschikbaar maken;
- het bevorderen van de slaagkansen van starters bij huurwoningen en het monitoren daarvan;
- het inzetten van financiële instrumenten, zoals het toepassen van onrendabele investeringen door (combinaties van) partijen, waardoor wel op inbreidingslocaties starterswoningen kunnen gebouwd (zoals in het havengebied in Oudenbosch is gebeurd).

3. Formuleer beleidsdoelstellingen zoveel mogelijk in concrete aantallen

Bij het formuleren van beleidsdoelstellingen en het maken van prestatieafspraken is nog veel ruimte voor nadere invulling. De prestatieafpraak dat de corporatie "een bijdrage levert aan het bouwen van goedkope koopwoningen" is daar een voorbeeld van. Indien geen exacte aantallen kunnen worden genoemd, verdient het aanbeveling indicaties van aantallen te geven.

4. Zorg voor een adequate monitoring van de uitvoering van het beleid

Binnen het startersbeleid neemt het bouwen van betaalbare koopwoningen een belangrijke plaats in. Het ligt dan ook voor de hand om te monitoren *hoeveel* betaalbare koopwoningen jaarlijks beschikbaar komen (door nieuwbouw en/of door verkoop van huurwoningen). De monitoring kan de gemeente ondersteunen in het voeren van de regie. In dit verband is ook aan te bevelen na te gaan of het aantal starters dat de gemeente verlaat, wordt afgeremd.

5. Bevorder collectief particulier opdrachtgeverschap

Vanuit woningcorporatie Thuisvester is het aanbod gedaan aan de slag te gaan met het ontwikkelen van collectief particulier opdrachtgeverschap. De gemeente wil echter wachten op locaties buiten de huidige contouren, waardoor eerst ook het bestemmingsplan moet

worden gewijzigd. Het is aan te bevelen alvast (in overleg met de corporatie) na te gaan in hoeverre de ontwikkeling hiervan kan worden versneld.

6. Stem het beleid af op mogelijkheden die de provincie biedt

De provincie Noord-Brabant stimuleert het bouwen van goedkope koopwoningen. Het verdient aanbeveling na te gaan in hoeverre het provinciale beleid momenteel mogelijkheden biedt voor de gemeente Halderberge.

6. Reactie college

De Rekenkamer heeft het conceptrapport op 17 december 2009 aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. De reactie van het College is ontvangen op 21 januari 2010. De reactie is onderstaand integraal opgenomen

Geachte heer de Schipper,

Wij danken u voor de conceptrapportage quick scan "Effecten woonbeleid voor starters" gemeente Halderberge van de Rekenkamer West-Brabant en de mogelijkheid die u ons biedt om in het kader van het bestuurlijk hoor en weder hoor een reactie te geven. Onderstaand treft u onze reactie aan waarbij allereerst een algemene reactie gegeven wordt, waarna inhoudelijk ingegaan wordt op een aantal onderwerpen.

Algemeen

Wij onderschrijven op hoofdlijnen uw rapport en op een aantal onderdelen zijn reeds acties in gang gezet om te komen tot een goede uitvoering, hierop wordt hieronder teruggekomen. Ook is het goed te horen dat het startersbeleid de laatste jaren een versnelling heeft doormaakt en we onderschrijven het advies om dit door te zetten.

Actualiteit cijfers en projecten

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode mei – september 2009 daarom zijn de meest recente discussies en voorstellen omtrent de woningbouwprogrammering en planning niet opgenomen in het onderzoek. De projecten en planningen zijn gehanteerd zoals in de woningbouwmatrix, die in het voorjaar van 2009 ter inzage heeft gelegen voor de gemeenteraad, zijn opgenomen. De actualiteit levert een discrepantie op ten aanzien van paragraaf 4.1.

Aanbevelingen

Aanbeveling 3 formuleer beleidsdoelstelling zoveel mogelijk in concrete aantallen

De prestatieafspraken met Bernardus Wonen voor de periode 2009-2012 zijn reeds vastgesteld en ondertekend. Wanneer de nieuwe woonvisie wordt vastgesteld worden de prestatieafspraken aangepast. Het uitgangspunt voor de aanpassing is het meer concreet maken van de afspraken.

Aanbeveling 4 Zorg voor een adequate monitoring van de uitvoering van het beleid

Wat betreft monitoring willen we graag een toelichting geven op de huidige gemeentelijke werkwijze. Ten eerste wordt jaarlijks de woningbouwmatrix bijgehouden. In de woningbouwmatrix is veel informatie over woningbouw opgenomen, onder andere welke woningen in welke prijsklasse en type gepland zijn voor de komende 10 jaar (inclusief aanduiding of het starterswoningen betreft) en wordt het aantal gereedgekomen woningen in het desbetreffende jaar opgenomen. Uit de woningbouwmatrix is af te leiden welke woningen jaarlijks opgeleverd worden, dit is naast de CBS registratie.

Ten tweede is onlangs de provinciale stimuleringsregeling goedkope koop in werking getreden, hiervoor moeten alle opgeleverde woningen tot 181.000 Euro vanaf 2007 in kaart worden gebracht. Alle nieuw opgeleverde projecten met goedkope koopwoningen worden voor de verantwoording geregistreerd.

Ten slotte wordt de informatie met betrekking tot aanvragen en toewijzingen van de Starterslening reeds geregistreerd in tegenstelling tot hetgeen vermeld op pagina 6.

De woningbouwmatrix en de CBS registratie worden al jarenlang bijgehouden, de aparte registratie van goedkope koopwoningen sinds 2009 en de informatie met betrekking tot de Starterslening sinds de invoering van de regeling.

Aanbeveling 5 bevordert collectief particulier opdrachtgeverschap

Bij deze aanbeveling willen wij graag toevoegen dat er ondertussen een geschikte locatie is gevonden voor de toepassing van collectief particulier opdrachtgeverschap, dit zal verder uitgewerkt worden in het desbetreffende bestemmingsplan.

Aanbeveling 6 Stem het beleid af op mogelijkheden die de provincie biedt

De gemeente Halderberge neemt reeds deel aan een aantal provinciale regelingen:

- de stimuleringsregeling goedkope koop
- provinciaal aandeel in de Starterslening
- provinciale regelingen promoten bij onder andere de gemeentelijke balie
- aanvragen stimulering woningbouw in het kader van de kredietcrisis

diverse opmerkingen rapport

pagina 29

Er heeft recent besluitvorming plaats gevonden met betrekking tot de wijziging van de inkomensgrens naar aanleiding van reacties in het kader van de werksessie en informatiepodium voor de woonvisie. De nieuwe inkomenseis voor starterswoningen in het kader van de uitgifte is gewijzigd naar maximaal 40.000 Euro hoofdkomen.

Pagina 13

Project Opperstraat Hoeven, het wozoco is reeds gerealiseerd. Door deelname aan de pilot "Bouwen binnen strakke contouren" is de woningbouw niet gerealiseerd. Op dit moment is er actieve planvorming voor deze locatie.

Pagina 21

Opgenomen is dat de vertegenwoordiger van de woningcorporatie van mening is dat starters wel erg veel willen: zij richten zich op dure koopwoningen, terwijl er ook voldoende betaalbare huurwoningen zijn. De opmerking is niet geheel juist overgenomen uit het verslag. De vertegenwoordiger heeft aangegeven dat er ook voldoende betaalbare bestaande koopwoningen en huurwoningen zijn.

Pagina 27

Zowel Thuisvester als Bernardus Wonen hanteren de gemeentelijke startersregeling bij verkoop met Maatschappelijk Gebonden Eigendom.

Pagina 29

De Starterslening wordt gedeeltelijk gefinancierd door de gemeente Halderberge, het ministerie van VROM en inmiddels ook de provincie Noord Brabant hebben een fonds opgericht voor de Starterslening. Hierdoor wordt de toegewezen starterslening gefinancierd door VROM, provincie en gemeente. Door de recentelijke invoering van het provinciale fonds zullen er meer dan 25 leningen verstrekt kunnen worden.

In zijn algemeenheid willen wij opmerkingen dat wij de verwachting hadden dat de resultaten van het onderzoek een leidraad zouden bieden voor ons volkshuisvestingsbeleid. Jammer genoeg hebben wij moeten constateren dat de aanbevelingen die in het rapport worden genoemd niet vernieuwend zijn en ons inziens niet opwegen tegen de investering die is gedaan.

Wij vertrouwen erop u hiermede voldoende te hebben bericht.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van de gemeente Halderberge,
de secretaris, de burgemeester,

drs. H.J.J.M. Roels

A.F.W. Osterloh

7. Nawoord

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de reactie van het college, en constateert dat het College instemt met de inhoud van de conclusies en aanbevelingen die op basis van deze quick scan zijn geformuleerd. Aan de gemeenteraad wordt geadviseerd om de realisatie van het beleid te monitoren.

Bijlage 1: Verhuisketenanalyse

Een steeds kleiner deel van de woningen die mensen betrekken is een nieuwbouwwoning. Dat komt doordat de nieuwbouw vanaf de jaren '90 daalt, terwijl de voorraad blijft toenemen. Momenteel vestigt minder dan 10% van de verhuizende huishoudens zich in een nieuwbouwwoning. Dat betekent dat vrijkomende woningen voor de overige (ruim 90% zorgdragen. Het bouwen van nieuwe woningen maakt een deel van de bestaande woningvoorraad vrij. Door 'strategisch' te bouwen kan het aanbod van starters in de bestaande voorraad worden vergroot.

Met behulp van een verhuisketenanalyse kan worden nagegaan welke woningen vrijkomen wanneer een woning van een bepaald type worden gebouwd. Om inzicht te krijgen in de aard en de omvang van de verhuisketens, heeft een analyse plaatsgevonden op basis van het WoonOnderzoek Nederland (WoON 2006)²⁹.

Tabel B.1 Verhuisketens per marktsegment in de regio West-Brabant

Deze woningen komen vrij wanneer deze woningen worden gebouwd	Gemiddelde ketenlengte (inclusief nieuwbouw)	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.
1. Huur egw tot € 375,-	2,14	1,46	0,27	0,10	0,09	0,04	0,03	0,06	0,01	0,01	0,03	0,03
2. Huur egw € 375,- – € 450,-	2,41	0,43	1,46	0,13	0,03	0,13	0,13	0,04	0,03	0,01	0,02	0,01
3. Huur egw € 450,- – € 520,-	2,43	0,65	0,33	1,07	0,04	0,19	0,03	0,04	0,02	0,01	0,03	0,02
4. Huur egw vanaf € 520,-	2,12	0,03	0,06	0,02	1,01	0,02	0,04	0,13	0,10	0,07	0,33	0,31
5. Huur mgw	2,39	0,31	0,33	0,12	0,02	1,22	0,04	0,11	0,07	0,05	0,09	0,03
6. Koop egw tot € 170.000,-	2,70	0,24	0,55	0,19	0,01	0,08	1,25	0,17	0,16	0,01	0,01	0,03
7. Koop egw € 170.000 – € 210.000,-	2,40	0,22	0,48	0,11	0,01	0,15	0,11	1,15	0,03	0,02	0,03	0,08
8. Koop egw € 210.000,- – € 250.000,-	1,74	0,03	0,07	0,02	0,00	0,02	0,02	0,15	1,26	0,02	0,02	0,12
9. Koop egw € 250.000,- – € 300.000,-	2,95	0,07	0,15	0,04	0,09	0,05	0,05	0,34	0,34	1,22	0,49	0,11
10. Koop egw vanaf € 300.000,-	2,92	0,06	0,12	0,03	0,01	0,03	0,09	0,23	0,44	0,14	1,61	0,16
11. Koop mgw	2,25	0,07	0,16	0,04	0,02	0,05	0,10	0,32	0,09	0,17	0,18	1,04

Bron: WoonOnderzoek Nederland (2006) regio's Roosendaal en Breda, waarbinnen de niet tot matig verstedelijkte gemeenten (vergelijkbaar met Zundert).

*) De doorstroming is gebaseerd op verhuizingen in de regio zoals die uit het WoON-onderzoek Nederland naar voren komen.

²⁹ Deze analyse is gebaseerd op een referentieregio: niet tot matig verstedelijkte gemeenten in de woningmarktregio's Roosendaal en Breda, waartoe ook de gemeente Halderberge behoort.

Deze is gericht op de vraag: Hoe verhuizen doorstromers: van welk woningtype naar welke woningtype? In welke woningen vestigen starters zich? Met behulp van de Markov-ketenanalyse³⁰ is nagegaan welke verhuisketens dan zullen ontstaan. Bepalend voor de lengte van de keten is onder andere de populariteit van een woningtype bij starters en bij vestigers uit andere gemeenten? Naarmate deze belangstelling hoger is, is de ketenlengte korter³¹.

Dat de verhuisketen van de duurdere koopwoning zo lang is, hangt samen met de geringe belangstelling van dit type onder vooral starters. Voor een groot deel van hen is de prijs te hoog. Maar ook vestigers uit andere gemeenten komen er verhoudingsgewijs minder snel in terecht. Hetzelfde geldt voor de duurste eengezinswoningen. Nieuwbouw van 100 van deze woningen levert naar verwachting uiteindelijk 292 verhuizingen op. De goedkope eengezinskoopwoningen hebben een verhuisketen die eveneens lang is (270 vrijkomende woningen bij 100 nieuwbouw). Opmerkelijk weinig van deze woningen gaan naar vestigers. Dit woningtype trekt vooral huishoudens uit (middeldure) eengezinshuurwoningen.

Door het bouwen van dure koopwoningen en goedkope huurwoningen komen relatief veel goedkope koopwoningen vrij. Het rechtstreeks bouwen van goedkope koopwoningen maakt overigens óók indirect woningen voor starters vrij. Tenslotte zorgt ook de beschikbaarheid van middeldure huurwoningen voor het vrijkomen van goedkope koopwoningen. Hierbij zal het gaan om ouderen die vanuit een oudere (en daardoor goedkope) koopwoning naar een huurwoning verhuizen.

³⁰ De Markov-ketenanalyse is een wiskundige methodiek om lange reeksen van keuzemogelijkheden door te rekenen en wordt daarom vaak toegepast voor het analyseren van verhuisketens.

³¹ Het uiteindelijke woningaanbod wordt ook bepaald door woningen die vrijkomen doordat huishoudens overlijden of onzelfstandig gaan wonen. Hiermee wordt bij het bepalen van verhuisketens over het algemeen geen rekening gehouden; het is immers een autonoom proces, dat niet wordt bepaald door de differentiatie van de nieuwbouw.

Bijlage 2: Interviews

Ten behoeve van deze quick scan zijn interviews afgenomen met:

Woningcorporatie Bernardus Wonen te Oudenbosch

dhr. drs. J.W.A. Hectors (directeur/bestuurder)

Woningcorporatie Thuisvester te Sprundel

dhr. J. Pooyé (directeur/bestuurder) en

dhr. B. Huisman (Adjunct-directeur)

Aannemersbedrijf Van Agtmaal

dhr. Ir. P. Mouws

Projectontwikkelaar

Makelaars

dhr. B. van Meer, makelaar te Oudenboch

dhr. W. Evers, makelaar te Bosschenhoofd