

**Provinciehuis**  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
T 070 - 441 66 11  
[www.zuidholland.nl/contact](http://www.zuidholland.nl/contact)

**Datum**  
7 november 2023

**Ons kenmerk**  
PZH-2023-842778864  
DOS-2017-0004230

**Uw kenmerk**

**Bijlagen**  
2

Provinciale Staten

### Onderwerp

Vervolg instrumenten woningbouw

Geachte Statenleden,

Op 18 januari 2023 is in de vergadering van de Statencommissie Ruimte, Wonen en Economie gedebatteerd over het onderwerp 'Zelf bouwen van sociale huurwoningen, starterswoningen, spoedzoekerswoningen middenhuur, leeftijdsbestendige woningen etc. door de Provincie Zuid-Holland'. Daarbij is afgesproken om een vervolgdebat over zelf bouwen en andere mogelijkheden voor versnelling van woningbouw door de Provincie Zuid-Holland op de planning te zetten voor de nieuwe statenperiode. Daarbij hebben wij toegezegd dat de eerdere GS-brief over instrumenten (PZH-2022-803733065, zie bijlage 1) aangevuld zal worden op basis van de uitkomsten van het debat. Daarbij zal indien mogelijk een concept-analyse van het eigen woningbedrijf worden aangeleverd.

Met deze brief geven wij invulling aan deze toezegging (RWE/T2023.001). In verband met het grote tekort aan sociale woningen brachten de indieners van het agendapunt onder andere de mogelijkheid naar voren om als provincie Zuid-Holland zelf sociale huurwoningen te bouwen. Om die reden hebben wij onderzoek gedaan naar woningbedrijven van overheden, de oprichting daarvan en de voor- en nadelen naast elkaar gelegd. In deze brief leest u de belangrijkste uitkomsten. Deze brief is tevens een eerste uitwerking van andere mogelijke instrumenten zoals eigen woningbedrijf, particulier opdrachtgeverschap zelf bouwen, inzetten eigen grond, wooncoöperaties, of het opzetten van een eigen woningbedrijf. Dit komt uit het coalitieakkoord 2023 – 2027. De instrumenten zouden kunnen voorkomen dat woningbouw hoofdzakelijk aan de bovengrens van de woningcategorie plaatsvindt.

De provincie zet al meerdere instrumenten in om (sociale) woningbouw te versnellen. Ook in het genoemde debat werd dit ingebracht. Daarom leest u in deze brief naast de mogelijkheid om als overheidsorgaan een woningbedrijf op te zetten, ook over andere mogelijkheden. Daarbij wordt de genoemde brief over instrumenten om woningbouw te versnellen aangevuld.

### *Woningbedrijven van overheden*

Tot begin jaren negentig waren in Nederland zo'n 300 gemeentelijke woningbedrijven actief, die bijna 400.000 woningen in bezit hadden. De ervaringen met deze gemeentelijke woningbedrijven liepen uiteen en woningen werden niet altijd goed beheerd en onderhouden. Privatisering werd op dat moment door velen gezien als oplossing. In deze periode gold dit voor meerdere onderwerpen. In latere jaren werd daar wisselend over geoordeeld.

In 1989 werd in de nota Volkshuisvesting de grondslag gelegd voor de verzelfstandiging van de Volkshuisvesting. Woningcorporaties werden daarbij aangewezen als toegelaten instelling (TI) om sociale woningen te bouwen. Eind jaren '90 is het woningbezit van de meeste gemeentelijke woningbedrijven geprivatiseerd. De Autoriteit woningcorporaties (Aw) kan verenigingen en stichtingen met volledige rechtsbevoegdheid toelaten als TI. Zuid-Holland telt op dit moment nog één gemeentelijk woningbedrijf, het Woonbedrijf Voorne aan Zee. Inmiddels functioneert dit gemeentelijke woningbedrijf goed en wil de gemeente het woningbedrijf behouden. Het voortzetten van een bestaand woningbedrijf kan echter niet worden vergeleken met het oprichten van een nieuw woningbedrijf. De casus van Voorne aan Zee kan daarom niet één-op-één vertaald worden naar andere nog op te richten woningbedrijven.

### *Oprichting eigen woningbedrijf*

Het oprichten van een eigen woningbedrijf is een grote opgave die veel zal vergen van het ambtelijke apparaat. De doorlooptijd van het opzetten van een TI en daarnaast de daadwerkelijke realisatie ervan kosten veel tijd en geld. Voordat de organisatie opgericht is, ben je zo een jaar verder. Er moet rekening gehouden worden met de volgende zaken:

- Financiën;
- Onrendabele top;
- Organiseren van intern en extern toezicht conform niet onuitputtelijke lijst waar je als TI aan moet voldoen;
  - o Autoriteit woningcorporaties;
  - o Opzetten van een RvC;
  - o Opzetten toepassing governancecode
  - o Aansluiting bij VTW;
  - o Accountantscontrole art. 27 BBSH Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta);
  - o Presteren op de vijf prestatievelden van de verplichte Aedes-benchmark.
- Beheer & exploitatie;
- Expertise & organisatie;
- Tijd.

De uitwerking van bovenstaande punten in de bijlage bij deze brief laat zien dat het oprichten van een woningbedrijf door de provincie veel uitdagingen met zich meebrengt. Het voordeel is wel dat de provincie een meer directe rol kan vervullen in de versnelling van woningen ten behoeve van de volkshuisvesting. Hier staat een aantal financiële, juridische en organisatorische uitdagingen tegenover die de oprichting in de praktijk verre van eenvoudig maakt. Ook zal de oprichting veel tijd en voorbereiding vragen. Duidelijk is dat deze oplossingsrichting voor het snel bouwen van meer betaalbare woningen op de korte termijn geen oplossing biedt in vergelijking met andere, reeds

bestaande instrumenten zoals subsidies of het stimuleren van pilots die al lopen en geen lange voorbereidingstijd vergen alvorens te kunnen starten. De effectiviteit van het als provincie hebben van een eigen woningbedrijf, aanvullend op dat wat corporaties en gemeenten al doen in de regio, is in de verkenning niet zondermeer aangetoond.

Vanwege bovenstaande overwegingen richten wij ons in deze brief ook graag op andere instrumenten naast de al bestaande instrumenten die de woningbouw kunnen versnellen.

#### *Bestaande instrumenten*

De provincie investeert in betaalbare woningen voor doelgroepen die deze het hardst nodig hebben. Op dit moment is het verlenen van subsidies, waarmee voor dit doeleinde financiële middelen of menskracht beschikbaar wordt gesteld, het meest tastbaar. Naast het verstrekken van subsidies zet de provincie ook haar juridisch planologisch instrumentarium in om de bouw van betaalbare woningen te versnellen. De instrumenten die de provincie tot haar beschikking heeft, en hoe deze worden ingezet, zijn uitgebreid behandeld in de reeds genoemde instrumentenbrief (PZH-2022-803733065, bijlage 1).

De subsidieregelingen van de provincie laten zien dat dit een effectief instrument is dat heeft geleid tot versnelling van de bouw van duizenden woningen in Zuid-Holland. Daarnaast hebben wij met de Vliegende Brigade de bouw van tot nu toe ca. 45.000 woningen ondersteund. Deze regelingen zijn vrij snel inzetbaar en geven projecten in korte tijd duidelijkheid over mogelijke steun van de provincie. Versnelling van de woningbouwopgave is hiermee geholpen.

#### *Aanvullende instrumenten*

Naast de bestaande instrumenten kunnen aanvullende, alternatieve instrumenten overwogen worden. Hiervoor is onder andere inspiratie gehaald uit het Provinciaal Burgerakkoord Zuid Holland, waarin wordt opgeroepen de woningbouw te versnellen. De provincie krijgt een stevige rol toebedeeld om doorstroom van verhuisketens op gang te brengen, beleid te realiseren ten behoeve van de betaalbare woningen, transformatie van kantoorpanden en burgerinitiatieven ruimte te geven. Hieronder zetten we een aantal voor de hand liggende instrumenten uiteen die allemaal hun eigen voor- en nadelen hebben. Pas wanneer er daadwerkelijk mee wordt begonnen, kan er ervaring mee worden opgedaan en wordt duidelijk of de instrumenten effectief een verschil kunnen maken.

- *Actief grondbeleid.* Als provincie kunnen we enkele gronden die al in ons bezit zijn door woningcorporaties laten ontwikkelen voor sociale (huur)woningen. Een recent voorbeeld waarbij de provincie dit gedaan heeft, is de verkoop van een locatie in gemeente Alphen aan den Rijn t.b.v. flexwoningen. Op deze locaties worden voor langere tijd Oekraïners opgevangen. De provincie heeft echter maar een beperkt aantal locaties in eigendom die geschikt zijn voor al dan niet permanente woningbouw. Alleen actief grondbeleid voeren vanuit ons bestaande bezit zal slechts beperkt effectief zijn.
- Er kan ook worden overwogen om zelf locaties te verwerven, met als doel deze beschikbaar te stellen voor de bouw van sociale en betaalbare (huur)woningen, of gemeenten en corporaties al dan niet financieel te ondersteunen bij het verweven van gronden voor dit doeleinde. Een voorbeeld waarbij de provincie bijgedragen heeft aan de grondaankoop voor

woningbouw (en gebiedsontwikkeling) is de gemeente Zuidplas. Zuid Holland heeft middels actief grondbeleid bijgedragen aan het realiseren van onder andere 8.000 woningen. De grond die hiervoor gebruikt wordt, komt uit de grondbank, waar de provincie voor 40% aandeelhouder van is. Het gaat om een stuk grond van 300 hectare dat een totale boekwaarde vertegenwoordigt van 100 miljoen euro. De grondbank is tussen 2004 en 2006 opgericht. Tot en met 2010 is er grond aangekocht. Het heeft tot 2022 geduurd voordat het echt tot de ontwikkeling van woningen is gekomen. Voor die tijd zijn door verschillende oorzaken veel initiatieven afgevallen.

- 't Zoet in Breda is een voorbeeld uit de provincie Noord-Brabant. Noord-Brabant heeft financieel bijgedragen aan de aankoop van het voormalige CSM-terrein in Breda; gemeente en provincie zijn daardoor beiden voor 50% eigenaar van de grond. In de komende jaren wordt dit gebied ontwikkeld met circa 4.000-6.000 woningen, werkgelegenheid, voorzieningen (o.a. onderwijs), stedelijke functies en een stadspark. De provincie Noord-Brabant heeft wel meer investeringsruimte dan de provincie Zuid-Holland. Beide opties zijn echter dermate interessant dat aanvullend onderzoek om de haalbaarheid te toetsen en te bepalen of een aanvullende investering te verantwoorden is, is aan te bevelen.
- *Doorbouwggarantie*. Recent heeft de gemeente Rotterdam net als het Rijk, samen met haar partners, een doorbouwfonds opgezet. Bij de start van een woningbouwproject staat dit fonds garant voor de woningen die de projectontwikkelaar nog niet heeft verkocht. Zo kan er eerder gestart worden met bouwen. Overigens bouwen particuliere projectontwikkelaars maar in beperkte mate sociale woningen. Corporaties die het grootste gedeelte van de sociale woningen bouwen, zitten niet vast aan voorverkooppercentages en hebben daardoor minder baat bij een doorbouwggarantie.
- *Woonfonds*. Een (woon)fonds is ook een aparte rechtspersoon die kapitaal nodig heeft om garant te kunnen staan. Hiervoor geldt ook dat er een bestuur en raad van toezicht moet zijn en dat een investeringsstrategie moet worden meegegeven. Een voorbeeld van een woonfonds in onze provincie is het Woonfonds Rijswijk-Buiten. Het woonfonds voor Rijswijk-Buiten is, op basis van samenwerking met gemeente Rijswijk, opgezet door VSN. Zij beheren het fonds en hebben investeerders aangetrokken. De gemeente Rijswijk-Buiten heeft eigen grond beschikbaar gesteld voor de bouw van 100 middenhuur woningen. Deze woningen zijn verkocht aan het woonfonds. Het woonfonds beheert deze woningen voor 15 jaar en zorgt voor de woonruimteverdeling. Na deze periode worden de woningen uitgepand (verkopen van huurwoningen).  
Hiermee biedt je echter geen structurele oplossing in de wooncrisis, enkel een tijdelijke. De woningen waren primair bedoeld voor mensen in cruciale beroepen (o.a. zorg, onderwijs en handhaving) met een middeninkomen. Ook kregen mensen die een sociale huurwoning in de regio achterlieten een gunstiger uitgangspositie tijdens de woonruimteverdeling. Ook als provincie zouden we een dergelijk instrument kunnen overwegen, maar dan t.b.v. de bouw van sociale woningen. Op sociale woningen rust een grotere onrendabele top dan op middenhuur woningen. Dit kan ervoor zorgen dat het moeilijker is om investeerders te werven voor het fonds omdat het beoogde rendement lager ligt. Externe financiers zullen waarschijnlijk niet willen instappen tenzij de woningen op termijn (10-15 jaar) worden

uitgepond, of ze willen alleen investeren in het rendabele deel (daarmee komt de onrendabele top voor rekening van corporaties en/of overheid en gaat rendement naar de markt).

- *Kopen van (bouwstroom) woningen.* In navolging van de plannen van demissionair minister de Jonge voor flexwoningen, kan er gekeken worden naar aankoop van bouwstroom- of prefab woningen en die beschikbaar stellen. Het voorfinancieren van dergelijke woningen maakt de risico's van ontwikkelaars en corporaties minder groot. Tevens drukt het de kosten en werkt het tijdbesparend. De woningen zijn een vorm van prefab woningen. In een fabriek worden de losse onderdelen in bulk geproduceerd. Deze onderdelen worden op locatie gemonteerd. Dit is een snel proces en door de schaalgrootte is het ook voordeliger dan het ontwikkelen van een gehele reeks nieuwe woningen. Doordat de woningen allemaal gelijk zijn, zal de procedure voor het verkrijgen van een bouwvergunning wegvallen. Het type woning is al een keer goedgekeurd en dit hoeft niet bij elk project opnieuw gedaan te worden. Corporaties, ontwikkelaars of geïnteresseerden in coöperaties zouden tegen gereduceerd tarief de woningen kunnen kopen van de provincie. Hiervoor is vanuit de provincie kapitaal nodig of er moeten leningen af worden gesloten voor de financiering. Dit stuit op dezelfde bezwaren als bij het realiseren van een eigen woningbedrijf; het is erg kostbaar. Daarnaast is het afbreukrisico vrij hoog. Als partijen niet in de woningen geïnteresseerd zijn en ze niet afnemen, zit de provincie met onverkoopbare woningen. Daarnaast kan het een eentonig beeld vormen in de gemeenten waar zij veelvuldig ingezet worden. Provincie Zuid-Holland ondersteunt in drie regio's bouwstroomwoningen met subsidies.
- *Wooncoöperaties en andere initiatieven.* In Nederland bestaan 1.025 tot 1.571 individuele wooncollectieven dan wel wooncoöperaties uit woningen die eigendom zijn van één van de 282 woningcorporaties in Nederland. Dat aantal staat gelijk aan zo'n 22.038 tot 33.777 huishoudens en dat is 0,94% tot 1,44% van de wooneenheden. Naast de coöperaties die in samenwerking met een corporatie opgezet zijn, zijn er ook onafhankelijke, particuliere initiatieven in Nederland. Denk hierbij aan bijvoorbeeld knarrenhoven en anderszins. Hiervan zijn geen aantallen bekend. Via het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (de SVn) kunnen initiatiefnemers aanspraak maken op voordelige leningen om met een wooncoöperatie te kunnen starten, of om reeds bestaande coöperaties tegen voordelige rentetarieven te verduurzamen. Hierop zouden ook uitbreidingen mogelijk zijn. De gemeente Amsterdam biedt bijvoorbeeld bij gebruikmaking van een starterslening een stimuleringsregeling aan. Deze subsidies komen bovenop de € 5.000,- die corporaties conform de woningwet verplicht zijn bij te dragen wanneer initiatieven bij hen ingediend worden.
- De mogelijkheid tot het stimuleren van wooncoöperaties biedt mogelijkheden voor slechts een kleine groep mensen. Om te bepalen of het subsidiëren van dergelijke coöperaties daadwerkelijk een bijdrage kan leveren voor de bouwversnelling is een aanvullende verkenning noodzakelijk. Belangrijke vragen hierin kunnen zijn welke doelgroep een

coöperatie opricht, in hoeverre zij zelf draagkrachtig genoeg zijn voor het kopen van een woning, en in hoeverre de bestaande projecten geslaagd zijn.

#### *Rol woningcorporaties*

De uitkomsten van de analyse naar woningbedrijven laten zien dat woningcorporaties in Nederland in de afgelopen decennia bewust een centrale rol hebben gekregen in het bouwen en beheren van sociale huurwoningen. Woningcorporaties zijn primair voor deze opgaven opgericht. Wet- en regelgeving, financiering en toezicht hebben als doel woningcorporaties in staat te stellen deze taken zo effectief mogelijk uit te voeren. Dat neemt niet weg dat andere partijen, zoals bestaande woningbedrijven van overheden, een goede rol in de volkshuisvesting kunnen spelen. De discussie lijkt ons dan ook of het ondersteunen van, en ruimte geven aan, woningcorporaties meer effectief is voor woningzoekenden die afhankelijk zijn van sociale woningen, dan het oprichten van een nieuw woningbedrijf.

#### *Vervolg*

Met deze brief hebben wij globaal de mogelijkheden voor het oprichten van een woningbedrijf door provincie Zuid-Holland toegelicht. Ook hebben wij deze oplossingsrichting in perspectief gezet ten opzichte van de effectiviteit van andere bestaande en mogelijk nieuw in te zetten instrumenten. Alle onderwerpen zijn voor de brief globaal verkend en uitgewerkt, zodat er een indicatie gegeven kan worden wat de kans van slagen van de verschillende instrumenten is. Pas wanneer een instrument verder uitgewerkt wordt en bijvoorbeeld als pilot ingezet wordt, kan daadwerkelijk bepaald worden in hoeverre de verwachte bijdrage uitpakt. Er zijn hiervoor in de begroting van 2024 nog geen middelen opgenomen.

GS horen graag of met deze brief aan de behoefte is voldaan en overgegaan kan worden tot bespreking. Wij zien er naar uit om met u als commissie hierover nader van gedachten te wisselen. Daarbij gaan wij graag met u in gesprek over naar welk(e) van de uitgewerkte instrument(en) de voorkeur uitgaat en als pilot uitgewerkt kan worden. Wij kijken uit naar uw inbreng, zodat wij samen kunnen bespreken hoe wij als provincie zo effectief mogelijk omgaan met de uitdagingen op de woningmarkt. Mogelijk dat wij gezamenlijk kunnen starten met het realiseren van pilots met het gebruik van alternatieve en innovatieve instrumenten ten behoeve van de versnelling van de woningbouw, als genoemd in het Coalitieakkoord.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

drs. J. Smit

Meer informatie [www.zuid-holland.nl/contact](http://www.zuid-holland.nl/contact)

**Bijlagen**

1. GS-brief Provinciale Instrumenten Woningbouw (PZH-2022-803733065)
2. Uitwerking eigen woningbedrijf