

Verordening doelgroepen woningbouw Groningen 2020

DE RAAD VAN DE GEMEENTE GRONINGEN,

Gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van Groningen;

Gelet op de artikelen 147 en 149 Gemeentewet;
Gelet op artikel 1.1.1 eerste lid van het Besluit ruimtelijke ordening.

HEEFT BESLOTEN

De Verordening doelgroepen woningbouw gemeente Groningen 2020 vast te stellen.

Artikel 1 – Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a) Aanvangshuurprijs: de huurprijs bij de start van de huurovereenkomst;
- b) College: het college van burgemeester en wethouders van Groningen;
- c) DAEB-norm: de inkomensgrens bedoeld in artikel 48, eerste lid, van de Woningwet;
- d) Huishouden: alleenstaande dan wel twee personen met of zonder kinderen, die een gemeenschappelijke huishouding voeren of wensen te voeren;
- e) Huurprijs: de prijs die bij huur per maand is verschuldigd voor het enkele gebruik van een woonruimte;
- f) Inkomen: rekeninkomen als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder i van de Wet op de huurtoeslag;
- g) Sociale huurwoning: huurwoning als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder d van het Besluit ruimtelijke ordening;
- h) Middeldure huurwoning: huurwoning als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder j van het Besluit ruimtelijke ordening.
- i) Sociale koopwoning: koopwoning als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder e van het Besluit ruimtelijke ordening;

Artikel 2 – Huurprijsgrenzen en koopprijsgrenzen

1. De aanvangshuurprijs voor sociale huurwoningen bedraagt maximaal het bedrag bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag.
2. De aanvangshuurprijs voor middeldure huurwoningen bedraagt voor:
 - a. klasse 1 tenminste het bedrag bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag en ten hoogste € 849,99 (prijspeil 2020), en
 - b. klasse 2 tenminste € 850,- en ten hoogste €950,- (prijspeil 2020).
3. De hoogte van de koopprijsgrens van een sociale koopwoning is maximaal € 200.000,-
4. De in het eerste lid bedoelde maximale aanvangshuurprijs en de in het tweede lid onder a bedoelde minimale aanvangshuurprijs wordt jaarlijks per 1 januari geïndexeerd overeenkomstig het bepaalde in artikel 27, eerste lid van de Wet op de huurtoeslag.
5. De in het tweede lid bedoelde maximale aanvangshuurprijs voor middeldure huurwoningen wordt jaarlijks per 1 januari geïndexeerd overeenkomstig de jaarmutatie van de consumentenprijsindex alle huishoudens zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek jaarlijks in januari publiceert over het voorafgaande kalenderjaar.
6. De hoogte van de aanvangshuurprijs van sociale huurwoningen dient gerekend vanaf de datum van eerste verhuur gedurende de instandhoudingstermijn zoals genoemd in artikel 4 lid 1, onder of gelijk aan het maximale bedrag bedoeld in het eerste lid van dit artikel te blijven.
7. De hoogte van de huurprijs van middeldure huurwoningen dient gerekend vanaf de datum van eerste verhuur gedurende de instandhoudingstermijn zoals genoemd in artikel 4 lid 2, te blijven vallen binnen de bandbreedtes voor de bijbehorende klassen, zoals bedoeld in het tweede lid van dit artikel.

Artikel 3 – Doelgroep

1. Als doelgroep voor sociale huurwoningen worden aangemerkt huishoudens met een inkomen tot maximaal 1,0 keer de DAEB-norm.
2. Als doelgroep voor middeldure huurwoningen van klasse 1, zoals bedoeld in artikel 2 lid 2 sub a, worden aangemerkt huishoudens met een inkomen tot maximaal 1,28 keer de DAEB-norm en van klasse 2, zoals bedoeld in artikel 2 lid 2 sub a, worden aangemerkt huishoudens met een inkomen tot maximaal 1,5 keer de DAEB-norm.

Artikel 4 – Instandhoudingstermijn

1. Sociale huurwoningen dienen gedurende een termijn van tenminste 30 jaren na de eerste ingebruikname voor de doelgroep beschikbaar te blijven.
2. Middeldure huurwoningen dienen gedurende een termijn van tenminste 10 jaren na de eerste ingebruikname voor de doelgroep beschikbaar te blijven.
3. Sociale koopwoningen dienen gedurende een termijn van tenminste 5 jaren na de eerste ingebruikname voor de doelgroep beschikbaar te blijven.

Artikel 5 – Hardheidsclausule

Het college is bevoegd om in gevallen waarin de toepassing van deze verordening naar zijn oordeel tot een bijzondere hardheid leidt, ten gunste van de aanvrager af te wijken van deze verordening.

Artikel 6 – Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Verordening doelgroepen woningbouw Groningen 2020.

Artikel 7 – Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking één dag na publicatie in het Gemeenteblad.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van Groningen van 24 juni 2020.

*de burgemeester,
Koen Schuiling*

*griffier,
Josine Spier*

Toelichting

Aanleiding en doel

In de Woonvisie "Woonvisie Groningen - een thuis voor iedereen" van Groningen, is opgenomen dat Groningen streeft naar een groeiende voorraad sociale huurwoningen. Daarnaast is ook opgenomen dat er meer aandacht moet komen voor het realiseren van middeldure huurwoningen en sociale koopwoningen in Groningen. De gemeente wil dit onder andere bereiken door het inzetten van ruimtelijke instrumenten, maar ook door het maken van afspraken met marktpartijen en corporaties.

De Wet ruimtelijke ordening biedt gemeenten de mogelijkheid om per deelgebied in bestemmingsplannen te eisen dat een bepaald percentage van categorieën woningen wordt gerealiseerd in nieuwbouwplannen. Dit kan voor de categorieën sociale huur, middeldure huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap. Daarnaast moet een doelgroepenverordening worden opgesteld. In de doelgroepenverordening staat voor welke doelgroepen de categorieën woningen bedoeld zijn en hoe lang de woningen beschikbaar moeten blijven voor de doelgroep. De doelgroepenverordening heeft primair betrekking op nieuwbouw.

Het bestemmingsplan en de doelgroepenverordening gaan hand in hand: in het bestemmingsplan opgenomen percentages kunnen niet worden afgedwongen zonder doelgroepenverordening waarin doelgroepen zijn omschreven, en andersom. De gemeente kan met de combinatie van bestemmingsplan en doelgroepenverordening sturen op een gewenste mix van aanbod van (huur)woningen.

De aanleiding voor en de uitgangspunten en keuzes in de doelgroepenverordening worden gevormd door verschillende visies zoals de omgevingsvisie The Next City, de Woonvisie "Woonvisie Groningen - een thuis voor iedereen", verschillende woningmarktonderzoeken en woningbouwplannen van de gemeente Groningen en de specifieke onderbouwing bij deze doelgroepenverordening "Vraag en aanbod in de ongedeelde gemeente" opgesteld door adviesbureau KAW

In deze verordening zijn de sociale huurwoning, middeldure huurwoning en sociale koopwoning opgenomen. De woningen zijn omschreven aan de hand van de huur- en kooprijsgrenzen.

De doelgroepenverordening geeft aan voor welke doelgroepen de te bouwen sociale huurwoningen en middeldure huurwoningen bedoeld zijn. De doelgroepen worden bepaald aan de hand van inkomensgrenzen. De doelgroep voor sociale koopwoningen is niet omschreven in verband met de strijdigheid met de (intentie van de) Huisvestingswet. Het is wel de intentie van de gemeente Groningen dat deze woningen ten goede komen aan woningzoekenden met een inkomen tot maximaal 1,28 maal het DAEB-inkomen. Mocht de wet zo worden gewijzigd dat toewijzen van koopwoningen binnen de Huisvestingswet mogelijk wordt gemaakt dan is het mogelijk dat de doelgroepenverordening hierop wordt aangepast.

Ook regelt de verordening dat de sociale en middeldure huurwoning en sociale koopwoning gedurende een bepaalde periode beschikbaar moeten blijven voor de daarvoor aangewezen doelgroepen. Dit zijn de instandhoudingstermijnen.

De verordening regelt niet de toewijzing van dergelijke nieuwbouwwoningen aan individuele huishoudens. De toewijzing van sociale huurwoningen vindt plaats op basis van de huisvestingsverordening. In de huisvestingsverordening staan regels over de woonruimteverdeling. Partijen, buiten de toegelaten instellingen, die in nieuwbouwprojecten naast middeldure huurwoningen ook sociale huurwoningen realiseren, worden er vooraf op gewezen dat de toewijzing van al deze huurwoningen plaats zal moeten vinden met inachtneming van de regels voor woonruimteverdeling die gelden in de gemeente Groningen. De toewijzing van middeldure huurwoningen heeft de gemeente Groningen nog niet geregeld in de huisvestingsverordening. Er is voor deze woningen nu geen vergunningplicht opgenomen. Later dit jaar wordt de huisvestingsverordening aangepast. Dan zal deze vergunningplicht alsnog worden opgenomen. Tot die tijd staat het partijen vrij om middeldure huurwoningen, binnen de in deze verordening gestelde kaders, vrijelijk toe te wijzen aan een individueel huishouden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Definities

De inhoud van a. tot en e. en g. spreekt voor zich. Bij f. betekent het enkele gebruik van een woonruimte de huurprijs zonder servicekosten of voorschot nutsvoorzieningen. Vanwege de toepasbaarheid van deze verordening wordt onder h. het begrip 'middeldure huurwoning' gebruikt, waar het Besluit ruimtelijke ordening spreekt van 'geliberaliseerde woning voor middenhuur'.

Een sociale koopwoning heeft een koopprijs vrij op naam van ten hoogste € 200.000,-. In het Besluit ruimtelijke ordening is dit als een maximumbedrag vastgesteld, zonder indexering. De Minister heeft aangekondigd dat zij voornemens is om deze maximale grens te wijzigen bij invoering van de Omge-

vingswet. Wanneer deze wijziging plaatsvindt zal mogelijk een aanpassing van de verordening plaatsvinden.

Artikel 2 Huurprijsgrenzen en kooprijsgrenzen

Dit artikel omschrijft de bandbreedte waarbinnen sociale en middeldure huurwoningen moeten blijven en het maximale bedrag waarvoor sociale koopwoningen moeten worden aangeboden.

Bij het bepalen van de maximale huurprijs voor een sociale huurwoning en de minimale huurprijs voor een middeldure huurwoning is aansluiting gezocht bij de bestaande huurtoeslaggrens, zoals bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag. Daarmee sluit de grens aan bij de bedragen zoals genoemd in artikel 1.1.1, eerste lid onder d en j van het Besluit ruimtelijke ordening. Die grens bedraagt € 737,14 (prijspeil 2020). De middeldure huurwoning is opgesplitst in klasse 1 en klasse 2. Hiervoor is gekozen omdat uit onderzoek blijkt dat er ook vooral behoefte is aan middeldure huurwoningen in de goedkopere prijsklassen en het aanbod vooral bestaat uit woningen tegen de bovengrens van € 950,-.

Beide huurprijzen zijn per 1 januari 2020 geïndexeerd. De minimale aanvangshuurprijs voor een middeldure huurwoning wordt jaarlijks geïndexeerd met een verhoging zoals bepaald in artikel 27, eerste lid van de Wet op de huurtoeslag. Hiermee is aansluiting gezocht bij de huurtoeslaggrens zoals de rijksoverheid hanteert voor zelfstandige woonruimten. Indien deze stijgt dan gebeurt dat op basis van de consumentenprijsindex alle huishoudens.

De indexering van de bovengrens is een gemeentelijke beleidskeuze. Deze indexering moet jaarlijks plaatsvinden. Gekozen is voor koppeling aan de consumentenprijsindex van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

De aanvangshuurprijs voor een sociale huurwoning bedraagt maximaal het bedrag bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a van de Wet op de huurtoeslag, dat is € 737,14 (prijspeil 2020). Deze maximale huurprijs voor een sociale huurwoning is vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening.

In de verordening is geregeld dat de jaarlijkse verhoging van de huurprijs niet mag leiden tot overschrijding van de bandbreedte die voor de aanvangshuurprijs is aangegeven. De beschikbaarheid voor de doelgroep wordt geborgd door de bepaling in het zesde en zevende lid. De huurverhogingen die de verhuurder doorvoert, mogen er niet toe leiden dat de huurprijs tijdens de instandhoudingstermijn hoger wordt dan de maximale aanvangshuurprijs die in enig jaar geldt. Er is derhalve een plafond voor de te vragen huurprijs in de instandhoudingstermijn. Deze verordening regelt daarentegen niet de hoogte van de jaarlijkse huurverhoging die de verhuurder aan de huurders oplegt.

Artikel 3 Doelgroepen

Dit artikel omschrijft de doelgroepen voor nieuw te bouwen sociale huurwoningen en voor middeldure huurwoningen. De afbakening van de doelgroepen vindt plaats door middel van maximale inkomensgrenzen. Deze afbakening doet niets af aan de bepalingen zoals opgenomen in de Woningwet artikel 48, eerste lid, waarin voor corporaties een (beperkte) afwijkingmogelijkheid is opgenomen. Deze regeling blijft gelden en kan door corporaties worden toegepast.

Gedurende een vastgelegde termijn (zie artikel 4) moet de woning voor deze doelgroepen in stand gehouden worden.

Tot de doelgroep voor een sociale huurwoningen behoren personen met een inkomen tot maximaal de DAEB-norm (tot € 39.055,-, bruto per jaar, prijsspeil 1-1-2020). Toewijzing vindt plaats binnen de kaders van de huisvestingsverordening.

Als doelgroep voor middeldure huurwoningen worden aangemerkt (klasse 1) huishoudens met een inkomen tot maximaal 1,28 keer de DAEB norm (tot € 49.990 per jaar, prijsspeil 2020) en (klasse 2) huishoudens met een inkomen tot maximaal 1,50 keer de DAEB norm (tot € 58.583,- bruto per jaar, prijsspeil 2020).

De doelgroep van de sociale koopwoningen wordt gevormd door huishoudens met een inkomen tot 1,28 keer de DAEB-norm (tot € 49.990 bruto per jaar, prijsspeil 2020). De Huisvestingswet geeft echter aan dat voor toewijzing van koopwoningen geen regels gesteld kunnen worden. Het Besluit ruimtelijke ordening biedt die mogelijkheid wel. Gelet op de discussie bij de vaststelling van de Huisvestingswet is duidelijk dat het de intentie van de wetgever is dat er geen regulering op toewijzing van koopwoningen mogelijk is, er is daarom geen doelgroepomschrijving in de verordening opgenomen.

Artikel 4 Instandhoudingstermijn

De verhuurder moet de woning gedurende een minimale instandhoudingstermijn beschikbaar houden voor de doelgroep. De minimale instandhoudingstermijn voor sociale huurwoningen is bepaald op 30

jaar na de eerste ingebruikname en moet gedurende deze periode beschikbaar blijven voor de doelgroep. Deze periode is conform de nabetalingsregeling in het huidige grondrijzenbeleid van de gemeente Groningen. De minimale instandhoudingstermijn voor middeldure huurwoningen is bepaald op 10 jaar. De huurprijs van middeldure huurwoningen zal in die periode niet hoger mogen liggen dan de bovengrenzen die zijn vastgelegd in artikel 2 van deze verordening. Voor de grens van 10 jaar voor middeldure huurwoningen is aansluiting gezocht bij de maximale wettelijk termijn. Hiermee kan voor een langere periode zekerheid aan de huurder worden gegeven over het huurprijsniveau. De termijn van 10 jaar is opgenomen zodat de verplichting om middeldure huurwoningen als zodanig beschikbaar te houden, te beperken tot de voorraad die noodzakelijk is vanuit het goed functioneren van de woningmarkt.

De minimale instandhoudingstermijn voor sociale koopwoningen (beneden het vastgestelde prijsniveau) is bepaald op minimaal 5 jaar. Ontwikkelende partijen kunnen via een zelfbewoningsplicht en antispeculatie-beding ervoor zorgen dat deze woningen niet in de verhuur gaan en dat de winst bij doorverkoop (gedeeltelijk) weer terugvloeit naar gemeente en/of ontwikkelaar.

Als woningen binnen de aangegeven termijn worden onttrokken aan de opgelegde categorie, wordt in strijd gehandeld met deze verordening. De gemeente kan dan handhavend optreden. Bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom. De gemeente kan via de WOZ-aanslag achterhalen dat een woning is verkocht binnen de instandhoudingstermijn. Ook kan de gemeente de verordening onder de aandacht brengen bij notarissen. Bij verhuur kan een (nieuwe) huurder bij de gemeente aangeven als de nieuwe huur niet voldoet aan de verordening. Dit komt overeen met de situatie bij sociale huur.

Omdat regels worden opgenomen in het bestemmingsplan, zijn die regels ook handhaafbaar. Het gaat dan om regels ten aanzien van woningbouwcategorieën die uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied. Via de vergunningplicht die voor sommige categorieën is opgenomen in de huisvestingsverordening, kan daarnaast ook gehandhaafd worden op de Huisvestingswet.

Een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen kan worden geweigerd als die aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan. Ook kan handhavend worden opgetreden vanwege gebruik van gronden of opstallen in strijd met het bestemmingsplan.

Artikel 5 Hardheidsclausule

Het college kan van deze verordening afwijken als de toepassing van (een deel van) de verordening in een bepaald geval leidt tot bijzondere hardheid. Dat wil zeggen dat de toepassing van de verordening tot een onvoorzien en onredelijk benadelend gevolg zou leiden voor de betreffende verhuurder of verkoper waarop de verordening van toepassing is. De hardheidsclausule wordt slechts in uitzonderlijke gevallen toegepast. Daarom kan niet vooraf worden geconcretiseerd om welke gevallen en welke gevolgen het zal gaan. Dat de verordening op zich genomen nadelig kan uitvallen voor een verhuurder of verkoper is geen reden voor toepassing van de hardheidsclausule.

Artikel 6 Citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Dit artikel spreekt voor zich.

Vraag en aanbod in de ongedeelde gemeente

Onderbouwing Doelgroepenverordening

1. Aanleiding: woningmarkt onder spanning

De woningmarkt in Groningen staat onder druk. Er is een tekort in vrijwel alle prijsklassen, in huur en koop. Vooral in de lagere prijsklassen knelt het echt en moeten mensen soms jaren wachten op een geschikte woning. In deze onderbouwing laten we zien wat de knelpunten zijn in de sociale huur, de middenhuur en de betaalbare koop en onderbouwen we de noodzaak om hier als gemeente op te gaan sturen.

In het Woningmarktonderzoek Regio Groningen Assen wordt geconcludeerd dat de woningmarkt in Groningen dermate overspannen is, dat elk aanbod onmiddellijk wordt geabsorbeerd. Die overspannen situatie leidt tot stijgende prijzen in de koop en vrijesectorhuur en oplopende wachttijden in de sociale huur.

De wachttijd in de sociale huur in Groningen is opgelopen van iets meer dan 3 jaar in 2014 tot bijna 5 jaar in 2018.¹

De spanningsindicator in de sociale huur (de verhouding tussen aantal nieuwe inschrijvingen en het aantal verhuringen) loopt voor de gemeente Groningen de laatste jaren op van ongeveer 4,4 in de periode 2013-2017, tot 5,5 in 2018.²

Tegelijkertijd zien we grote prijsstijgingen in de koopsector, niet veroorzaakt door extra financieringsruimte, maar door een toenemende vraag en achterblijvend (en zelfs opdrogend) koopaanbod. Voor een gemiddelde koopwoning in Groningen moest in 2018 bijna € 50.000 meer worden betaald dan in 2015. De stijging in 2019 is nog extremer, maar wordt mede bepaald door de fusie met Ten Boer en Haren, en is daarom vertekend.³

ABF heeft het totale woningtekort in 2017 in de gemeente Groningen op dat moment ingeschat op 5000 woningen.⁴ Daarnaast wordt tussen 2018 en 2038 een bevolkingsgroei verwacht van ongeveer 14.000 tot 30.000 inwoners, waardoor recenter onderzoek⁵ uitgaat van een extra woningbehoefte van circa 15.000 woningen voor de komende tien jaar.

Daarnaast wordt in het Marktonderzoek Regio Groningen Assen geconcludeerd dat het aanbod de vraag bepaalt. Door de centrumfunctie en aantrekkingskracht van Groningen zal extra aanbod altijd worden gevuld, ten koste van omliggende plaatsen/gemeenten.

Vraag en aanbod is in Groningen niet in balans, zelfs niet nu de woningbouwproductie in 2019 met circa 1.800 op recordhoogte lag. De verwachting is dat de komende jaren nog meer gebouwd gaat worden, maar deze bouw is voornamelijk een inhaalslag.⁶ Om aan de vraag te voldoen zijn meer woningen nodig, en is ook aandacht nodig voor betaalbaarheid, omdat anders groepen woningzoekenden de stad worden uitgedrukt.

In de sociale huur staan op de korte termijn 230 woningen per jaar op de planning. Dat is net boven de gemeentelijke ambitie om 200 tot 225 woningen in de sociale huur per jaar te realiseren. Echter, voor een deel van deze aantallen is de locatie nog onzeker. Na 2026 drogen de plannen op. Nieuwe locaties blijven daarom noodzakelijk om aan de vraag te blijven voldoen.

In de vrije sector staan ongeveer 1100 woningen op de planning voor de periode tot 2027, waarbij het gros tot en met 2023 wordt gebouwd. Daarvan zijn ongeveer 680 woningen in de middenhuur gepland. Het is zaak ook hier voor de periode na 2023 op zoek te gaan naar locaties voor vooral middenhuur en daarbij ook te sturen op de huurprijs.

Naast een absoluut tekort aan woningen, zijn deze woningen in soort en segment ook ongelijk verdeeld over de stad. In het zuiden van de stad staan meer koopwoningen en minder sociale huurwoningen dan bijvoorbeeld in het noorden van de stad. Dat zegt niet alles, want ook in het zuiden van de stad zijn buurten met meer sociale huur dan elders in zuid (de Wijert Zuid bijvoorbeeld) en ook in het noorden

1) Bron: Kromhout, S. & Wittkämper, L. (2019). *Stand van de woonruimteverdeling: Wachttijden en verdeling in de praktijk*. Amsterdam: RIGO.

2) Bron: Heuff, E., Bijker, R. & Depenbrock, D. (2020). *Regio Groningen-Assen: Woningmarktonderzoek 2020*. Groningen: KAW. Hierna te noemen: Marktonderzoek RGA (2020).

3) Bron: Zelf verzamelde gegevens van Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2020). *Statline* [online gegevensbank]

4) Bron: ABF (2018). *Woningtekort: Een nieuwe benadering van een actueel probleem*.

5) Marktonderzoek RGA (2020).

6) Bron: Gemeente Groningen (2020). *Concept Woonvisie*.

zijn buurten met alleen maar koopwoningen (zoals van Starckenborgh). Toch is die verdeling vrij helder en zorgt dit ervoor dat mensen met veel keuze vaker naar het zuiden trekken en mensen met weinig keuze vaker in het noorden van de stad terecht komen. Daar is Groningen niet uniek in, maar zonder ingrijpen is het vaak een zichzelf versterkend gegeven. In de update van de woonprogrammering voor Groningen werd dat als volgt omschreven (p. 4):

“Niet altijd is concentratie van inkomens of bevolkingsgroepen een probleem. Wel lijkt er een ‘maximum laadvermogen’ te zijn waarbij te veel mensen in een kwetsbare situatie te geconcentreerd samen wonen. Een meetmethode is het benutten van twee thema’s in de Leefbarometer : veiligheid en ‘bewoners’ (inkomen, werk). Van de bekende aandachtswijken is meetbaar dat meer sociale huur de stad verder ‘verdeelt’ en bovendien is de kans reëel dat het de wijken zelf (verder) verzwakt. De scores van de Leefbarometer zijn gecheckt met de ranking op vergelijkbare thema’s uit de Wijk-Kompas-analyse van OIS Groningen. De plannen van de corporaties laten zien dat juist in die wijken het aantal sociale huurwoningen wat afneemt na uitvoering van de plannen. Het gaat echter om marginale effecten.”⁷

De gemeente vindt voldoende betaalbare woningen en een gemengd aanbod in de wijken belangrijk, vanuit de gedachte van de ongedeelde gemeente. Daartoe zijn in de woonvisie ambities opgesteld over de ontwikkeling van het aandeel van zowel sociale als middenhuur, die verder worden uitgewerkt. Daarbij is het belangrijk niet te streven naar een generieke verdeling van percentages, maar rekening te houden met specifieke omstandigheden op kleiner gebiedsniveau en de financiële haalbaarheid van sociale huur op een specifieke plek. Per locatie kan dan een bepaald percentage worden gekozen, waarbij de totale opgave altijd bovenaan staat om te voorkomen dat er grotere tekorten ontstaan.

In deze doelgroepenverordening zal de behoefte aan sociale huur, middenhuur en goedkope koop verder onderzocht worden. Daarna stellen de noodzaak tot sturen door de gemeente vast.

2. Vraag en aanbod sociale huur, nu en in de toekomst

Huidige voorraad en vraag

De totale voorraad sociale huurwoningen van corporaties is circa 38.900 in de gemeente Groningen. Dat is 34% van het totaal aantal woningen. Een klein deel van de corporatiewoningen, namelijk ruim 1000 heeft een huurprijs boven de liberalisatiegrens en is daarmee geen sociale huur. Samen vormen deze corporatiewoningen 37% van het totaal aantal woningen in Groningen. Van de corporatiewoningen is echter ook een fors aandeel bestemd voor studenten. Vooral in het centrum en in de oude wijken is een aanzienlijk deel van de corporatiewoningen een studentenwoning, zoals blijkt uit de leeftijd van de hoofdbewoners van deze woningen.⁸ Voor deze doelgroepenverordening zijn echter vooral de corporatiewoningen voor niet-studenten van belang: dát is de doelgroep die qua inkomen afhankelijk is en deels ook blijft van sociale huurwoningen. Een overzicht van de woningvoorraad per stadsdeel toont dat met name in de oude wijken en het westen van de stad nu veel sociale huurvoorraad aanwezig is (zie onderstaande tabel).

Er zijn echter ook woningen in particulier bezit die qua prijs toch sociale huurwoningen zijn, dit zijn vaak jongeren- of studentenwoningen. Dat zijn dikwijls studenten die particulier huren. Ook in deze stadsdelen is een fors deel van de particuliere huurwoningen met een sociale huurprijs eigenlijk studentenwoning, waardoor de eigenlijke voorraad sociale huurwoningen kleiner uitvalt.

Uit het Marktonderzoek Regio Groningen-Assen en de Woonprogrammering⁹ blijkt echter dat de oriëntatie van woningzoekenden niet volgens dezelfde verdeling verloopt. In de binnenstad is de vraag naar sociale huur relatief het grootst ten opzichte van de andere woningtypes, daar is dan ook meer behoefte aan sociale huur dan er momenteel aanbod is. Dit zou te maken kunnen hebben met het grote aantal studenten dat in de binnenstad woont en daar een particuliere woonruimte/kamer huurt terwijl ze liever bij een corporatie zouden huren. De vraag overstijgt het aanbod ook in de dorpen in de gemeente en in de oude en zuidelijke wijken. In de wijken west en oost is het aanbod – zeker van de goedkopere sociale huurwoningen – nu relatief groot, daar is weinig behoefte aan extra sociale huur.

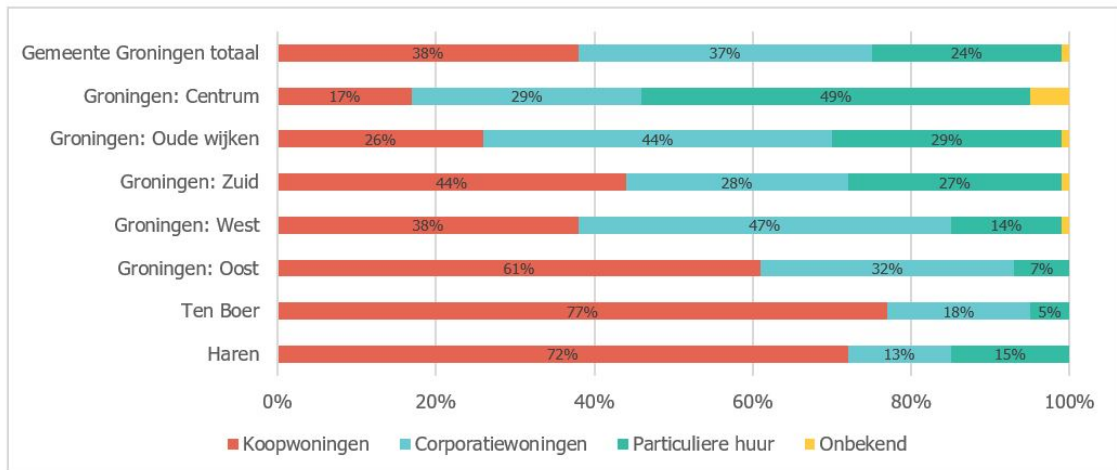
Er is op dit moment, over de gehele gemeente gezien, dus meer vraag naar sociale huurwoningen dan dat er aanbod is. Dit tekort is niet gelijkmatig over de gemeente verdeeld: Grofweg is er in west, oost en Hoogkerk voldoende aanbod van goedkope sociale huur, daar is juist meer vraag naar middenhuur of anders duurdere sociale huur. Echter, ook binnen deze grote gebieden zijn er wijken en buurten met vrijwel alleen maar koopwoningen, waar het best wenselijk is een aandeel sociale huur toe te voegen.

7) Bron: Drewes, J. & Depenbrock, D. (2020). *Woonprogrammering Update*. Groningen: KAW. Hierna te noemen: Woonprogrammering (2020).

8) Bron: Bleijenburg, M., Wissink, J., Klouwen, K. & Van Beers, D. (2019). *Woonbehoefte- en woonlastenonderzoek 2019*. Arnhem: Companen. Hierna te noemen: Companen (2019).

9) Bronnen: Marktonderzoek Regio Groningen-Assen, 2020 en Woonprogrammering, 2020.

Constant moet op buurt- en soms zelf straatniveau worden gekeken wat de beste toevoeging is om bij te dragen aan de ongedeelde gemeente.



Figuur 1: Verdeling van de woningvoorraad naar eigendomstype, per deelgebied. Bron: Companen (2019), bewerking KAW

Verwachte behoefte

Het gemeentelijk marktonderzoek van Companen (2019) wijst uit dat om in te spelen op de behoefte, 15 tot 20% van de netto voorraadgroei moet bestaan uit sociale huur. Daarmee daalt het totale aandeel sociale huurwoningen in de stad licht, maar groeit de voorraad in absolute zin wel. Als dat percentage wordt vertaald naar de realiseerbare netto aantallen voor de stad Groningen, betekent dat dat er tot en met 2028 tussen de 135 tot 250 sociale huurwoningen per jaar moeten worden bijgebouwd¹⁰. Companen adviseert om aan de bovenkant van de bandbreedte te realiseren. Het aantal huishoudens dat qua inkomen aanspraak maakt op een sociale huurwoning, zal in die periode namelijk naar verwachting toenemen met ongeveer minimaal 4330 tot maximaal 7670¹¹. Gelet op de huidige voorraad is de verwachting dat in Groningen-Stad de gewenste jaarlijkse netto toevoeging tot en met 2028 ligt tussen de 130 tot 240, in Haren op maximaal 50 in totaal en in Ten Boer op maximaal 20 in totaal.

Ambities en mogelijkheden

De bestaande ambitie in de prestatieafspraken gaat uit van het toevoegen van netto 225 sociale huurwoningen per jaar. Dit valt binnen de bandbreedte, maar ambitie alleen is niet genoeg. Uit het Meerjarenprogramma Wonen van de gemeente¹² blijkt namelijk dat er de komende jaren nog wel genoeg locaties voor sociale woningbouw zijn, maar dat het verderop in de tijd steeds moeilijker wordt. Uit de analyse van woonvraag en programmering blijkt dat er plannen zijn om (harde en zachte plannen) ongeveer 3150 woningen toe te voegen in de sociale huur, en ongeveer 2000 woningen te onttrekken door verkoop en sloop. De netto toevoeging is daarmee ongeveer maximaal 1150. Zonder verder ingrijpen zal het tekort verder oplopen. Het maken van nieuwe plannen, maar vooral het vinden van nieuwe locaties blijft dus van belang om aan de vraag te kunnen voldoen. De dichtheid op die locaties zal waarschijnlijk hoog moeten zijn, het percentage grondgebonden waarschijnlijk laag. Binnen de gemeente moet daarvoor voornamelijk gekeken naar toevoeging van sociale huur in de stadsdelen waar die nu relatief weinig aanwezig is, zoals de oostelijke en zuidelijke wijken en Haren. Daarmee wordt het aanbod gelijkverdeelde over de stad en zijn de doelgroepen voor sociale huur niet aangewezen op slechts enkele wijken (west, oude wijken, Hoogkerk), wat nu nog wel het geval is. Nog belangrijker is om op kleinere korrel te kijken naar buurten. Binnen de stadsdelen bestaan grote verschillen in koop- en huurbuurten. Voorkomen moet worden dat eenzijdig woningen worden toegevoegd in buurten waar al een oververtegenwoordiging is van dezelfde soort woningen.

10) Companen, 2019.

11) Companen, 2019.

12) Gemeente Groningen (2019) *Meerjarenprogramma Wonen 2019-2022*.



Figuur 2: Woningbouwplannen sociale huur. Bron: Meerjarenprogramma wonen 2019-2022, 2019. Bewerking KAW.

3. Vraag en aanbod middenhuur, nu en in de toekomst

Afbakening

Voor het segment 'middenhuur' hanteren wij een huurprijs tussen de € 720 (de liberalisatiegrens in 2019) en € 1000 per maand. De huurprijsopbouw van particuliere huur is lastig in beeld te brengen, omdat er geen openbare database is met de huurprijzen van particuliere huurwoningen. Er zijn verschillende onderzoeken gedaan waarin de huurvoorraad in verschillende prijsklassen wordt ingedeeld, dus worden niet overal dezelfde prijzen gehanteerd voor het segment 'middenhuur'. Omdat de meeste gegevens m.b.t. de sociale huurvoorraad uit 2019 komen toen een liberalisatiegrens gold van € 720 kiezen we dat als ondergrens van dit segment. In 2020 is dat opgehoogd naar € 736, daardoor groeit de onderkant van het middensegment elk jaar mee met de maximale huurgrens van de sociale huur. Feitelijk zou je ook kunnen beargumenteren dat de ondergrens van middenhuur onder de liberalisatiegrens ligt. Inkomens stijgen meestal niet zo hard mee als deze grenzen.

De bovengrens is minder eenduidig vast te stellen. Middenhuur is immers bestemd voor huishoudens met een 'middeninkomen', maar welke huurlasten die huishoudens kunnen dragen kan behoorlijk variëren door persoonlijke omstandigheden. In veel onderzoeken over middenhuur wordt uitgegaan van een grens tussen de € 900 en € 1000. Daarom is het niet realistisch om te denken dat iedereen met een middeninkomen zich alle woningen in het middenhuursegment kan veroorloven, want die bovengrens is als woonlast een forse. Om beter aan te sluiten bij de grens die mensen met een middeninkomen zich in vooral kunnen veroorloven gebruiken we hier als bovengrens € 950. Hierna worden ook andere grenzen genoemd, omdat die in de betreffende onderzoeken terugkomen.

Huidige voorraad en vraag

Op de particuliere huurmarkt heeft ongeveer 11% van de zelfstandige voorraad een huurprijs tussen de € 710 en € 900 per maand. Nog eens 5% heeft een huurprijs van meer dan €900 per maand – welk deel daarvan boven onze grens van €950 per maand ligt is onbekend.¹³ Duidelijk is in elk geval dat van alle woningen boven de liberalisatiegrens, het merendeel valt in de categorie middenhuur. Van alle woningen in de stad is dat echter nog steeds maar een klein aandeel. Het huidige aanbod aan huurwoningen bestaat uit 57% van alle woningen, dus ongeveer 64.710 woningen. Van die woningen valt naar schatting nu 9% (5845 woningen) in de geliberaliseerde prijscategorie, waarvan naar schatting 4445 woningen (minder dan 7% van de totale huurvoorraad) in de middenhuur vallen (tot €1000). Het stadscentrum heeft van alle wijken ruimschoots het grootste aanbod van middenhuur, waarvan ruim 90% appartementen. Ook de omliggende oude stadswijken hebben relatief veel middenhuur. Uit de Monitor Beleggershuur¹⁴ blijkt dat vraag en aanbod wat dat betreft op elkaar aansluiten: in die wijken is ook de meeste vraag naar dit segment. Dit betreft echter uiteraard alleen de mensen die daadwerkelijk een woning vonden, er zijn ook veel mensen die dat niet lukt.

Van alle woningzoekenden is ongeveer 12% op zoek naar een woning in het middenhuur-segment.¹⁵ Dit is maar een kleine groep, de meeste mensen met een middeninkomen zouden liever verhuizen naar een betaalbare koopwoning. Laten we ons nu focussen op de huurmarkt alleen: de vraag naar duurdere

¹³Companen, 2019.

¹⁴Gemeente Groningen (2020). *Monitor Beleggershuur*.

¹⁵Marktonderzoek Regio Groningen-Assen, 2020.

huur (>€ 720) is ongeveer een kwart van de gehele vraag naar huurwoningen (RGA, 2020; Companen, 2019). Benodigd aanbod zou dan ongeveer 25% van het totale aanbod aan huurwoningen zijn. De vraag naar duurdere huur valt uiteen in 20% vraag naar dure huur (>€ 1000) en ongeveer 80% vraag naar middenhuur (tussen € 720 en € 1000). Vraag en aanbod liggen dus ver uit elkaar bij middenhuur. Dat komt vooral om veel mensen met een hoger- of middeninkomen in de praktijk minder kunnen betalen dan de vastgestelde inkomensgrenzen door het Rijk. Huishoudens met een inkomen van € 45.000 per jaar, die net buiten de sociale huur vallen, kunnen praktisch maximaal een woning huren van € 868, uitgaande van de relatief vaste norm dat het brutomaandinkomen vier keer de huur moet zijn. Als we de Nibudnormen erbij pakken komt er een maximaal besteedbaar bedrag aan huur uit dat onder de sociale-huurgrens ligt. De mate waarin is dan afhankelijk of er kinderen in het huishouden zijn of niet. Het aanbod van woningen tussen de € 720 en € 850 waar je met meer dan één persoon kan wonen is op één hand te tellen. In dit segment overheerst de studio. Als gezin met een middeninkomen is er dus én nauwelijks aanbod, én zijn de huizen vaak te klein voor een gezin, én betaal je de helft van je netto-maandinkomen aan huur. Daarnaast zijn in de praktijk ook veel mensen met een lager inkomen dan € 45.000 aangewezen op de middenhuur, door bijvoorbeeld de lange wachttijden in de sociale huur. Anderzijds zijn veel huishoudens niet in staat in de koopsector te slagen, doordat ze geen passende hypotheek kunnen krijgen door flexibel inkomen of (studie)schulden. Er is dus op dit moment al meer behoefte aan extra woningen in het middenhuursegment, ook meer dan mensen zelf aangeven in de eerder genoemde onderzoeken.

Verwachte behoefte

De markt voor middenhuur is nog altijd veel kleiner dan voor sociale huur, maar omdat het aanbod relatief nog kleiner is valt de doelgroep toch relatief vaak tussen wal en schip. In het onderzoek van Companen (2019) gaf 52% van de huishoudens met een middeninkomen aan dat zij moeite hebben met het vinden van een betaalbare woning. Een deel van de behoefte naar middenhuur zou dus kunnen wegvallen, wanneer er meer goedkope koopwoningen worden aangeboden. Ook in dat segment is echter zoveel meer vraag dan aanbod (zie hoofdstuk 4: goedkope koop) dat het beter is om te kijken naar én-én: aanbod én vraag van middenhuur én goedkope koop.

Dan zien we dat de behoefte aan middenhuur het grootst is en blijft in het centrum en de omliggende oude wijken. Daar is het aanbod echter ook het grootst. In de gebieden Oost, West en Hoogkerk is de vraag de komende jaren aanzienlijk groter dan het aanbod, daar is de grootste behoefte aan extra woningen in het middenhuursegment¹⁶. In Haren en het noordoosten van de gemeente is maar weinig vraag naar middenhuur, maar kan het ontwikkelen van middenhuur bijdragen aan de ontwikkeling van een gezonde afspiegeling. Wanneer we kijken naar woningtype valt op dat de verhouding grondgebonden vs. appartement vanuit het centrum gezien langzaam verschuift: in de binnenstad, de oude wijken en het zuiden van de stad is meer vraag naar appartementen (ongeveer 65%), in de rest van de gemeente is de verhouding ongeveer 50/50.¹⁷

Ambities en mogelijkheden

De gemeente erkent het belang van voldoende woningen in het middenhuursegment, maar er staan nog onvoldoende harde plannen tegenover om aan de vraag tegemoet te komen. Het planaanbod voorziet in ongeveer 1500 appartementen en 400 eengezinswoningen in de niet-sociale huursector, terwijl de kwalitatieve vraag in beide segmenten enkele honderden woningen groter is. Vooral na 2022 droogt de planvoorraad op.¹⁸ Er moet dus meer ruimte gezocht worden voor de realisatie van woningen met een huur tussen de € 720 en € 1000, waarbij het belangrijk is op te merken dat voor veel huishoudens een dergelijke huurprijs alsnog een grote last kan zijn. Met alleen sturen in de bestemmingsplannen is de gemeente er niet, dan bestaat het risico dat vooral woningen worden gerealiseerd met een huurprijs richting de € 1000 gaan en over enkele jaren zelfs daaroverheen. Om werkelijk in de vraag te voorzien, moet juist goedkope middenhuur worden gerealiseerd met een huurprijs die de komende jaren redelijk stabiel blijft.

De afgelopen jaren heeft de Rijksoverheid de 'markttoets' versoepeld, waardoor woningbouwcorporaties zich weer meer mogen richten op het middenhuursegment. In de nieuwe Woonvisie die de gemeente aan het maken is wordt de ambitie benoemd om deze mogelijkheid aan te grijpen voor het realiseren van extra middenhuur.¹⁹ Uit zowel het Woningmarktonderzoek RGA als de Woonprogrammering komt het advies naar voren om samen met woningbouwcorporaties extra woningen te realiseren in het middenhuursegment. Daardoor wordt namelijk de blijvende betaalbaarheid daarvan beter gegarandeerd. Om het aanbod meer gelijk te trekken over de hele gemeente (en daarmee dus ook met de vraag) moeten er voornamelijk nieuwe locaties gezocht worden in de gebieden Noordoost, Oost en Zuidoost.

16) Woonprogrammering, 2020.

17) Marktonderzoek RGA, 2020.

18) Woonprogrammering, 2020 & Companen, 2019.

19) Concept woonvisie, 2020.

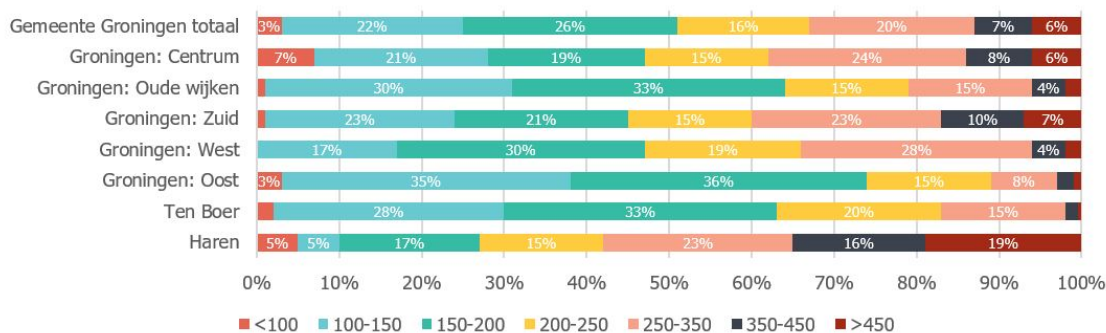
4. Vraag en aanbod goedkope koop, nu en in de toekomst

Afbakening

Voor 'goedkope koop' hanteren wij een prijsgrens van € 200.000. Dat is de grens die het Rijk in 2019 hanteert voor 'sociale koop'. Voor 'goedkope koop' geldt echter hetzelfde als voor 'middenhuur'. De doelgroep bestaat voornamelijk uit starters en middeninkomens, maar het is niet gezegd dat iedereen in die doelgroep zich ook elke woning onder de € 200.000 kan veroorloven. Verschillende huishoudens hebben verschillende financiële mogelijkheden en ook verschillende behoeften – door een grens te hanteren van € 200.000 omvatten we alle koopwoningen die een huishouden met een middeninkomen (tot ongeveer € 50.000 per jaar) zich zou moeten kunnen veroorloven. Daarbij merken we op dat lang niet ieder huishouden met een bruto jaarinkomen van € 50.000 ook een woning van € 200.000 kan financieren. Flexibel inkomen, gebrek aan spaargeld, tijdelijkheid van contracten en/of (studie)schulden zijn veelvoorkomende redenen dat huishoudens toch op middenhuur zijn aangewezen. Ook is niet iedereen op zoek naar een koopwoning. Onzekerheid over toekomstplannen, of geen zin in het doen van eigen onderhoud aan de woning kunnen bijvoorbeeld redenen zijn om te kiezen voor een huurwoning.

Huidige aanbod en vraag

Er zijn in de gemeente Groningen na de fusie met Haren en Ten Boer ongeveer 47.000 koopwoningen, 42% van de totale voorraad. Van die 47 duizend woningen heeft ongeveer een kwart een WOZ-waarde onder de € 150.000, nog eens een kwart valt in de categorie € 150.000-€ 200.000.²⁰ Uit onderstaande tabel blijkt echter duidelijk dat de verdeling van de prijsklassen zeer ongelijk is in de gemeente. De WOZ-waarde ligt het laagst in het noorden van de stad en juist het hoogst in het zuiden, Haren heeft het hoogste gemiddelde. Dit is voornamelijk het gevolg van de samenstelling van de voorraad: in het stadscentrum, de oude wijken en deelgebied Oost bestaat het aanbod uit relatief veel kleine wooneenheden (appartementen, of kleinere rijwoningen). In bijvoorbeeld Haren en de deelgebieden West en Zuid staan meer twee-onder-één-kappers of vrijstaande woningen. De prijs van een woning wordt echter niet alléén maar bepaald door de grootte en status van de woning zelf; het mechanisme van vraag en aanbod speelt uiteraard ook een rol.



Figuur 3: Relatieve verdeling over prijsklassen van de WOZ-waarde van de koopvoorraad, per deelgebied (x €1.000). Bron: Companen (2019), bewerking KAW

De meeste vraag naar woningen is namelijk ook in het centrum en de oude wijken. Met name jongeren/starters, jonge huishoudens en éénoudergezinnen willen graag binnenstedelijk of stedelijk wonen. Appartementen zijn in deze groep het meest gewild, gevolgd door rijwoningen. Gezinnen met (jonge) kinderen oriënteren zich vaker op substedelijke of dorps woonmilieus, het liefst in een vrijstaande of twee-onder-één-kapwoning. Dat betekent dat vraag en aanbod, gekeken naar woningtypes in de gemeente redelijk goed op elkaar aansluiten. Maar omdat de vraag naar kleinere en in theorie dus goedkopere koopwoningen ook groot is op de plekken waar het aanbod groot is, stijgt de prijs toch omdat de vraag het aanbod overstijgt. Het gevolg is dat het overgrote deel van de woningzoekenden moeite heeft met het vinden van een betaalbare woning. Volgens het onderzoek van Companen ervaart bijna de helft van de woningzoekenden een belemmering als gevolg van het gebrek aan betaalbaar aanbod. De meeste koopwoningen in het prijssegment tot € 200.000 zijn klein en liggen in een (binnen)stedelijk woonmilieu. Dat is ook waar het grootste deel van de doelgroep naar zoekt – wat de vraagprijs opdrijft. Er zijn daarnaast ook huishoudens die een grotere woning nodig hebben, en daarnaar zoeken in andere delen van de stad en gemeente. Kortom, er is momenteel overal in de gemeente meer behoefte aan goedkope koopwoningen, voornamelijk het woningtype varieert over de verschillende delen van de gemeente. Wat vooral ontbreekt is betaalbare nieuwbouw van enige omvang. Betaalbare gezinswoningen zijn er wel, maar dit betreffen vaak woningen van voor 1980 aan de randen van de stad, met een onderhoudsopgave. Ook in gebieden met al een aanzienlijk aandeel betaalbare koop is het toevoegen van

20)Companen, 2019

goedkope koop een aantrekkelijke strategie. Niet alleen kan daarmee de wijk van een nieuwe impuls worden voorzien, ook is de afslag op de marktwaarde minder groot of niet aan de orde.

Verwachte behoefte

De stad Groningen is erg in trek en blijft dat de komende jaren. Het blijkt bovendien dat met name jonge gezinnen en mensen die een koopwoning zochten, het vaakst hebben moeten uitwijken naar een plek buiten de stad, terwijl ze bij voorkeur in de stad zelf waren gaan wonen.²¹ De oostelijke wijken en Hoogkerk vormen hier een uitzondering op, daar slagen kopers wél vaak. De binnenstad en oude wijken zijn de plekken waar woningzoekenden zich het vaakst op oriënteren, gevolgd door de zuidelijke wijken. Dat zijn echter ook de wijken waar mensen, als ze al een woning vonden in die gebieden, het minst vaak de woning vonden die in ieder opzicht (woningtype of prijsklasse) aan hun wensen voldeed. De behoefte aan woningen is daar dus überhaupt het grootst, maar vooral de vraag naar betaalbare koopwoningen overstijgt daar ruimschoots het aanbod.

In zowel het Woningmarktonderzoek RGA als de Woonprogrammering wordt geconcludeerd dat de behoefte aan goedkope koop eigenlijk overal groot is. Dit zal zo blijven zolang stedelijke woonmilieus populair blijven en de vraag (ruimtelijk) niet bij te benen is met aanbod. Simpel gezegd: alle woningen onder de € 200.000 die de komende jaren gerealiseerd zouden worden, zouden voorzien in een behoefte.

Ambities en mogelijkheden

De gemeente zag de afgelopen jaren een toenemend aantal goedkope (gezins)woningen aan de markt onttrokken worden, om omgezet te worden naar kamerverhuur. Dit heeft de gemeente aan banden gelegd door een strenger vergunningsbeleid te gaan voeren. Ook heeft de gemeente de ambitie uitgesproken om de komende jaren een soortgelijke afspraak te maken over de netto toevoeging van goedkope koop, vergelijkbaar zoals die van sociale huurwoningen. Met name in wijken waar wijkvernieuwingsprogramma's spelen (zoals De Wijert en Selwerd) wil de gemeente meer goedkope koopwoningen realiseren, zodat de voorraad daar voor een minder groot deel bestaat uit sociale huur.²² Op deze manier wordt het aanbod in die wijken 'rechtgetrokken' en daarmee meer in lijn gebracht met de vraag.

Over de hele gemeente bezien, geldt echter dat de huidige woonprogrammering tekortschiet in vergelijking met de vraag. Er zijn voor de komende tien jaar plannen voor ongeveer de toevoeging van ongeveer 360 woningen in het centrum, waarvan dus slechts een gedeelte goedkope koop zal zijn. Omdat de woningvraag in het centrum veel groter is dan ruimtelijk is in te passen, volgt er overloop naar de oude wijken, en van daaruit weer naar de omliggende wijken.²³ Zolang de vraag echter groter blijft dan het aanbod, is het aannemelijk dat de prijzen van koopwoningen stijgen. Dan blijft er dus een tekort aan goedkope koopwoningen.

De gemeente heeft de mogelijkheid om op locaties waar nu stedelijke herontwikkeling plaatsvindt of moet gaan vinden, zogenaamde 'nieuwe stedelijkheid' te creëren. Dat zijn namelijk plekken waar de ruimte ligt om de programmering meer in lijn te brengen met de vraag naar betaalbare koop: door een hoge dichtheid met relatief veel appartementen bij herstructurering van stedelijke locaties wordt zowel qua woningtype als qua levendigheid en locatie de doelgroep voor goedkope koop aangesproken. Wanneer het aanbod van kleinere koopwoningen toeneemt zal de vraagdruk op dat segment afnemen.

Herontwikkeling gaat echter vaak gepaard met lange voorbereiding en hoge kosten.²⁴ Een andere mogelijkheid voor de gemeente is om voornamelijk goedkope koopwoningen voor gezinnen te realiseren in de dorpen. Gezinnen met kinderen zoeken toch vaak een wat rustiger woonomgeving, en door bijvoorbeeld meer rijwoningen te realiseren in Haren wordt het (nu relatief dure) aanbod daar meer geverieerd.

Ten slotte is er misschien een rol weggelegd voor woningcorporaties in het aanbieden van goedkope koop. Het Rijk heeft beleid en financiering aangekondigd waarmee het realiseren van goedkope koopwoningen aantrekkelijker moet worden voor gemeenten en corporaties en waarmee prijsverhogingen door beleggers aan banden moeten worden gelegd.²⁵ De prijsgrens voor 'sociale koop' zoals die moet worden gerealiseerd voor middeninkomens wordt daarmee echter wel verhoogd naar € 310.000. Het is de vraag of de doelgroep voor 'goedkope koop' zich een dergelijke prijs kan veroorloven. Hoe dit beleid precies vorm krijgt en wat de gevolgen ervan zullen zijn voor de mogelijkheden van de gemeente is nu nog afwachten.

21) Marktonderzoek RGA, 2020.

22) Concept Woonvisie, 2020.

23) Woonprogrammering, 2020.

24) Marktonderzoek RGA, 2020.

25) Bronnen: Ollongren, K.H. (2019). *Kamerbrief over onderzoek prijseffect op woningen door aankopen door particuliere beleggers*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en: Rijksoverheid (2019, 10 oktober). *Bouwen sociale koopwoning aantrekkelijker* [nieuwsbericht].

5. Verschillen vraag en aanbod per deelgebied

Van de drie segmenten die bijdragen aan een ongedeelde gemeente en niet vanzelf voldoende tot stand komen, is nu vastgesteld wat de huidige voorraad en vraag is en wat de te verwachte behoefte en plannen zijn per deelgebied. Voor het centrum valt op dat er teveel aanbod is van particuliere huur, terwijl de huurprijzen daar niet bijzonder hoog zijn (ook niet per vierkante meter). Dit is waarschijnlijk vooral het gevolg van de vele onzelfstandige eenheden, dankzij de kamerverhuur van particulieren aan studenten. Er is in de binnenstad veel vraag naar sociale huurwoningen (de komende jaren ruim 800) en goedkope koop (ongeveer tweeduizend). De vraag richt zich vooral op extra beneden-/bovenwoningen en niet zozeer op appartementen (dus meer grondgebonden). Deze vraag is echter onmogelijk ruimtelijk in te passen, de plancapaciteit voorziet dan ook in slechts 360 nieuwe woningen in de binnenstad.

De oude wijken zijn, net als de binnenstad, zeer gewild, en dan met name onder jongeren, starters en eenoudergezinnen. Ook hier is voornamelijk behoefte aan goedkope koop en sociale huur. Particuliere huur is er redelijk veel. Appartementen zijn het meest in trek maar worden ook relatief veel aangeboden, met name het aanbod van eengezinswoningen is nu te klein. De planvoorraad voorziet in ongeveer 1250 woningen in de oude stadswijken waarvan 26% eengezinswoningen. De vraag is ongeveer het drievoudige.

Ook in deelgebied Zuid is al relatief veel particuliere huur, waarvan slechts een gedeelte in het middenhuursegment valt. Door juist in de zuidelijke stadswijken meer sociale huur en middenhuur toe te voegen, wordt die doelgroep gelijkmatiger over de gemeente verspreid. Bovendien is het mogelijk om, door hier hogere dichtheden te realiseren, in de kwantitatieve vraag naar appartementen en betaalbare eengezinswoningen (rijtjes) te voldoen. Nu is echter slechts een kwart van de geplande nieuwe woningen, in totaal ongeveer 1750, eengezins.

In veel van de westelijke stadswijken is nu relatief veel sociale huur aanwezig. Het 'maximale laadvermogen' van kwetsbare groepen die in een wijk geconcentreerd kunnen worden lijkt hier het snelst bereikt te worden. Daarom is het belangrijk juist hier meer goedkope koop en middenhuur toe te voegen. Vernieuwing van de woningvoorraad is in dit gebied sowieso van belang – leg de focus daarbij op koop en middenhuur. De vraag naar grondgebonden woningen is hier groot. Daar voorzien de huidige plannen (ongeveer 1450 nieuwe woningen de komende tien jaar, waarvan 63% eengezins) redelijk goed in.

In deelgebied Oost is veel behoefte aan betaalbare woningen voor mensen die iets meer ruimte zoeken: de bovenkant van de sociale huurmarkt en middenhuur. Ook goedkope koop (maar wel tot ongeveer € 300.000) wordt hier gevraagd. De ontwikkelingen in Meerstad met de bouw van nog ongeveer 5000 nieuwe woningen de komende tien jaar voorzien gedeeltelijk in de kwalitatieve vraag. In de rest van deelgebied Oost staan nog eens ongeveer 1350 woningen op de planning, in het kader van de ongedeelde gemeente is het raadzaam dit voornamelijk te richten op gezinnen met lagere inkomens.

In Ten Boer en Haren staan nu veel koopwoningen en maar weinig sociale huur. In Ten Boer is een relatief groot deel van die koopvoorraad goedkoper dan € 200.000, in Haren liggen de woningprijzen met afstand het hoogst van alle deelgebieden in de gemeente. In beide kernen zijn momenteel maar weinig woningbouwplannen (ongeveer 140 woningen in Haren en 90 in Ten Boer), die bovendien voornamelijk uit ruimere koopwoningen bestaan. We hebben gezien dat, van de woningtypes die kunnen vallen onder sociale huur, middenhuur en goedkope koop, met name voor grondgebonden gezinswoningen in de stad Groningen erg weinig ruimte is – laat staan in het betaalbare segment. Haren en Ten Boer kunnen in die vraag voorzien. Daarmee wordt het aanbod in beide dorpen bovendien gemengder en worden ook die 'ongedeelder'.

Naar de vraag naar betaalbare (centrum)stedelijke woonmilieus, zoals die voornamelijk leeft onder jongeren/starters, alleenstaanden en eenoudergezinnen kan alleen in de stad Groningen worden voorzien. Het meest kansrijk hiervoor zijn herontwikkelingslocaties, zoals de westelijke ringzone, de Eemskanaalzone en het Suikerunieterrein. Dat het aanbod zich meer richt op appartementen, terwijl de vraag juist ligt bij grondgebonden woningen, lijkt onvermijdelijk als de gewenste aantallen gehaald willen worden. Maar dat is niet erg: de vraag is zo groot dat mensen bereid zijn concessies te doen.²⁶ Het aanbieden van voldoende woningen in de goedkopere segmenten heeft, bij het bereiken van een ongedeelde gemeente, prioriteit boven het aanbieden van de gewenste woningtypes.

Woningtype	Groningen-Stad	Haren	Ten Boer
Huur eengezins sociaal	800-850	10-20	5-15
Huur eengezins overig	400-450	10-20	0-5
Huur appartement sociaal	2.250-2.500	15-20	5-15
Huur appartement overig	1.250-1.500	10-20	0-5
Koop rijtjeswoningen	3.500-4.000	10-20	10-15

²⁶)Marktonderzoek RGA, 2020 en Woonprogrammering, 2020.

Koop twee-onder-één-kap	2.000-2.250	30-40	15-20
Koop vrijstaand	1.000-1.250	20-30	30-40
Koop appartement	2.250-2.500	15-20	0-10

Kwalitatieve vraag naar eigendom en type naar deelgebied, 2018-2028. Bron: Companen (2019), bewerking KAW

6. Conclusie: noodzaak om te sturen

De gemeente heeft de ambitie uitgesproken om de komende jaren voldoende betaalbare woningen en gemengde wijken te realiseren, om daarmee bij te dragen aan het idee van de ongedeelde gemeente. Dat betekent dat in wijken met nu een hoog aandeel sociale huur, bij extra woningbouw de balans moet worden teruggebracht door relatief meer andere segmenten te ontwikkelen. Daarnaast moet er in andere gebieden meer ruimte gevonden worden voor sociale huur. Hoe die verdeling het beste gemaakt kan worden is in bovenstaande hoofdstukken uiteengezet. Het is hierbij belangrijk om te onthouden dat de marktdruk in de gemeente erg groot is. Een afname van welk woningtype of prijssegment dan ook is eigenlijk alleen te beschouwen *ten opzichte van* andere types of segmenten, in absolute aantallen is overal behoefte aan. Bovendien blijkt uit alle onderzoeken naar woonwensen en verhuismotieven dat mensen, in een oververhitte markt als die van Groningen, bereid zijn concessies te doen.²⁷ In die zin volgt aanbod de vraag en dat pleit er voornamelijk voor voldoende aantallen te realiseren – dat daardoor betaalbare woonruimte wordt toegevoegd is belangrijker dan of die woning aan alle wensen voldoet, of de exacte locatie ervan. Dat biedt ook ruimte om juist nu te werken aan de ongedeelde gemeente.

Belangrijk om te beseffen is dat terugbrengen van het aandeel sociale huur in een wijk met overaanbod en het extra realiseren van sociale huur in een buurt met weinig aanbod hiervan hand in hand moet gaan. In Rotterdam Zuid waar ook gestreefd wordt naar een meer gemengde samenstelling van de woningvoorraad ontstaat nu weerstand, omdat het bijbouwen van duurdere woningen ten koste van sociale huur wel lukt, maar op andere plekken de uitbreiding van sociale huur achterblijft, met verdrukking van de doelgroep van sociale huur als gevolg.

Duidelijk is dat de gemeente móet sturen bij het realiseren van woningbouwplannen. Anders worden er, zeker in het particuliere segment, te weinig betaalbare huur- en koopwoningen gebouwd. Ook voor veel goedkope particuliere huurwoningen geldt dat ze niet altijd voldoen aan de vraag, omdat het vaak kleine een- en tweekamerwoningen zijn. Bij nieuwe projecten geldt uiteraard ook dat voorwaarden vanuit de gemeente over de te realiseren prijzen en oppervlaktes van woningen onmisbaar is, om te voorkomen dat de prijzen uiteindelijk tóch zo hoog worden dat mensen met minimale of middeninkomens ze niet kunnen betalen, of dat er alleen één- en tweekamerwoningen gebouwd worden.

Sturen op doelgroep alleen is echter onvoldoende. De prijs van een woning wordt buiten de sociale huur (mede) bepaald door vraag en aanbod. Zolang de vraag hoog blijft en het aanbod achterblijft, blijven de prijzen hoog. Door actief op zoek te gaan naar mogelijke locaties voor toevoeging en vernieuwing plus verdichting kan de gemeente het aanbod de komende jaren meer op peil brengen met de vraag. Sturen op een ongedeelde gemeente betekent ook ruimte durven geven aan corporaties en ontwikkelaars: maak het voor hen aantrekkelijk om woningen in goedkopere segmenten te realiseren door niet alleen regels te stellen, maar ook actief samen te werken.

7. Gebruikte onderzoeken

ABF (2018). *Woningtekort: Een nieuwe benadering van een actueel probleem*.

Bleijenburg, M., Wissink, J., Klouwen, K. & Van Beers, D. (2019). *Woonbehoefte- en woonlastenonderzoek 2019*. Arnhem: Companen

Drewes, J. & Depenbrock, D. (2020). *Woonprogrammering Update*. Groningen: KAW

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2020). *Statline* [online gegevensbank]

Gemeente Groningen (2019) *Meerjarenprogramma Wonen 2019-2022*.

Gemeente Groningen (2020). *Concept Woonvisie*

Gemeente Groningen (2020). *Monitor Beleggershuur*.

Heuff, E., Bijker, R. & Depenbrock, D. (2020). *Regio Groningen-Assen: Woningmarktonderzoek 2020*. Groningen: KAW

²⁷Dit kwam naar voren uit het woningmarktonderzoek Regio Groningen-Assen van KAW (2020) en het woonbehoefte- en woonlastenonderzoek van Companen (2019).

Kromhout, S. & Wittkämper, L. (2019). *Stand van de woonruimteverdeling: Wachttijden en verdeling in de praktijk*. Amsterdam: RIGO

Ollongren, K.H. (2019). *Kamerbrief over onderzoek prijseffect op woningen door aankopen door particuliere beleggers*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rijksoverheid (2019, 10 oktober). *Bouwen sociale koopwoning aantrekkelijker* [nieuwsbericht]. Verkregen van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/10/10/bouwen-sociale-koopwoning-aantrekkelijker>