

Beslisnota voor de Gemeenteraad

Onderwerp: Oprichten 'Woonfonds bestaande wijken' voor woonopgaven in bestaande wijken en kernen

Voorgesteld besluit

de Gemeenteraad besluit:

1. Een fonds (bestemmingsreserve) op te richten voor investeringen in woonopgaven van bestaande wijken en kernen.
2. Vast te stellen dat een bijdrage aan de ontwikkelende partij wordt gevraagd van €10.000 per bouwkvavel ten behoeve van het fonds en dat deze bijdrage uitsluitend betrekking heeft op vrije sector bouwkvavels.
3. Vast te stellen dat de bijdrage aan het fonds in eerste instantie alleen wordt toegepast op de grote uitleglocaties Huurlingsedam en Wijchen-West.
4. Het college opdracht te geven het 'Woonfonds bestaande wijken' verder uit te werken.

Aanleiding

Wijchen werkt hard aan de nieuwbouw van extra woningen. Gelet op het woningtekort is de nieuwbouwopgave belangrijk. Toch staat het merendeel van de woningen in de gemeente Wijchen er al. Het college wil daarom ook aandacht voor en investeren in de woonopgaven van de bestaande wijken en kernen.

Om ervoor te zorgen dat, naast de nieuwbouwlocaties, ook de bestaande wijken in de komende decennia aantrekkelijke woonplekken blijven, zijn substantiële investeringen gewenst. Er ligt immers een fors pakket aan woonopgaven. Bijvoorbeeld op het gebied van veranderende woonbehoeften, leefbaarheid, openbare ruimte, klimaat en energie. Voor sommige wijken kunnen investeringen de komende jaren al effectief en doelmatig zijn om invulling te geven aan deze woonopgaven.

Om dergelijke investeringen te kunnen doen, zijn extra middelen nodig. Het college stelt voor om een 'woonfonds bestaande wijken' op te richten. Het fonds kan in eerste instantie worden gevuld met financiële bijdragen van ontwikkelende partijen van grote nieuwbouwprojecten. De gemeente neemt deze bijdrage mee in haar overwegingen om de bestemming te wijzigen. We benutten dus de actuele nieuwbouwopgave -we halen geld uit de grondwaardestijging bij nieuwbouw- om te kunnen investeren in woonopgaven in bestaande wijken. Zo maken we werk met werk.

Het voorstel heeft uitsluitend betrekking op grondwaarde van vrije sector bouwkvavels op uitleglocaties. Deze liggen buiten de bestaande woonkernen op veelal agrarische gronden. De prijs van de nieuwe woningen wordt bepaald door de marktwaarde. Het college heeft hierover met de ontwikkelaars van Huurlingsedam en Wijchen-West al voorlopige afspraken gemaakt, onder voorbehoud van vaststelling door de raad. Het voorstel voor het 'woonfonds bestaande wijken' kan worden beschouwd als een alternatief voor het actieve grondbeleid dat voorheen door veel gemeenten werd gevoerd. Overigens is de gemeente deels zelf ook ontwikkelende partij en draagt dus mede bij aan het fonds.

Juiste moment, substantieel en samen

We komen nu met dit plan omdat er nu een unieke kans ligt om een koppeling te maken tussen (grootschalige) nieuwbouw enerzijds en investeren in de bestaande wijken anderzijds. We doen dit op het juiste moment, substantieel en samen.

Juiste moment: Op dit moment wordt in Wijchen gewerkt aan twee grootschalige uitleglocaties met in totaal ongeveer 1.750 nieuwe woningen. Het momentum om een woonfonds substantieel te vullen met middelen is dus aanwezig.

Vanuit de bestaande wijken bezien zijn we op tijd, op een moment dat er nog geen ernstige woondilemma's zijn. Op tijd investeren in woonopgaven is verstandig en effectief om toekomstige maatschappelijke kosten te beperken. Preventief investeren is uiteindelijk goedkoper dan het herstellen van een wijk die te ver is afgegleden. Door tijdig te investeren wordt doelmatig omgegaan met gemeenschapsmiddelen.

Substantieel: Het gaat om forse woonopgaven. Dit vraagt om meer dan een fraaie buitenkant van een woning of een extra groenstrook. Alleen met substantiële investeringen en ingrepen kunnen ook bestaande wijken toekomstbestendig worden.

Samen: Onze inzet is samen op te trekken met andere partners. Denk aan woningcorporaties, andere vastgoedeigenaren en ontwikkelaars, maar ook provincie en uiteraard de betrokken bewoners. Zo combineren we de verschillende opgaven op het vlak van woningbehoefte, leefbaarheid, verduurzaming en vergroening. Samen pakken we de opgaven in één keer aan.

Anders kijken naar wijken: wijken met veerkracht

We kijken nu anders naar woonwijken dan vroeger. In het verleden werd veelal ingezet op eenzijdige woonmilieus. Tegenwoordig werken we aan gemengde en gedifferentieerde woonmilieus. De wijk Huurlingsedam en de toekomstige wijk Wijchen-West zijn daar mooie voorbeelden van.

Zo ontstaan wijken met meer veerkracht. Wijken met veerkracht dragen bij aan sociale cohesie, aan beter omgaan met veranderende omstandigheden, aan oplossingen voor maatschappelijke opgaven op gebied van zorg, eenzaamheid, jeugd. In de bestaande wijken en kernen ontstaan de komende jaren daarom in meer of mindere mate belangrijke woonopgaven:

- Creëren van een toekomstbestendige en meer gevarieerde woningvoorraad;
- Verduurzaming van woningen met klimaatbestendige woonomgeving;
- Investeren in leefbaarheid, woon- en leefkwaliteit.

Financiering woonfonds door grondwaardestijging uitleglocaties

Om de woonopgaven in bestaande wijken en kernen te kunnen bekostigen zijn extra middelen nodig. In het verleden deed de gemeente Wijchen aan actief grondbeleid. Hiermee werd geld gegenereerd door grondverkoop bij ontwikkeling van woningbouw of bedrijfsterreinen. De gemeente heeft nu echter nog maar weinig grondposities. Veel gronden in de omgeving van Wijchen zijn in eigendom van ontwikkelaars en investeerders.

Om toch (substantieel) extra middelen te genereren stelt het college voor om geld te onttrekken bij het ontwikkelen van nieuwe woonwijken in gebieden buiten de bestaande woonkernen, de zogenaamde uitleggebieden. De gedachte hierbij is dat de grondwaarde (substantieel) stijgt wanneer de gemeente besluit om de bestemming van de grond te wijzigen naar wonen. In uitleglocaties is de grondwaardestijging relatief groot omdat de waarde van de nieuwe functie (wonen) vele malen groter is dan de waarde van de huidige, vaak agrarische functie. Zie onderstaand kader voor een nadere verdieping van de waardestijging van bouwgrond.

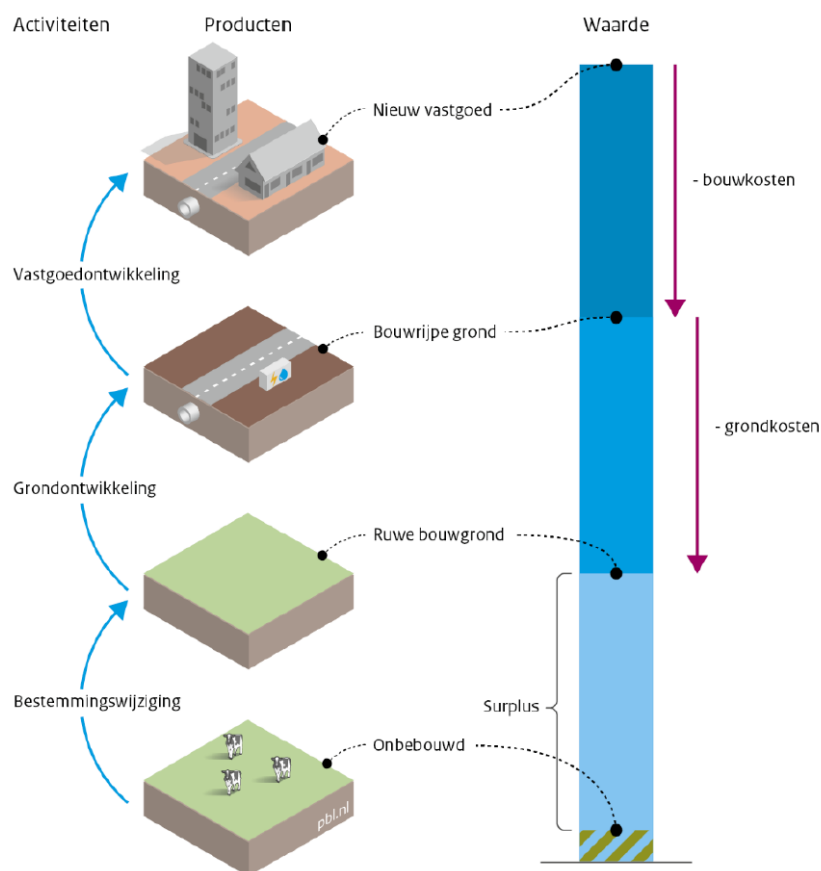
Over de waardeestijging van (bouw)grond

De bijdrage die een ontwikkelaar betaalt, leidt niet tot hogere woningprijzen omdat we de bijdrage alleen vragen voor zogenaamde vrije sector woningen. Dat zijn woningen waarvan de woningprijs primair wordt bepaald door marktwerking (vraag en aanbod) en niet door de kosten van de grond of de bouwkosten. De gevraagde bijdrage heeft dus alleen invloed op de winst van de ontwikkelaar.

Dat een prijsstijging van de woningen als gevolg van hogere grondkosten niet aan de orde is, blijkt ook uit recent onderzoek. Erwin van der Krabben (hoogleraar gebiedsontwikkeling aan Radboud Universiteit) deed recent onderzoek in opdracht van de Autoriteit Consument en Markt. Dit onderzoek gaat over de werking van de grondmarkt en de gevolgen daarvan door de woningbouw en het functioneren van de woningmarkt (Van der Krabben, E. (2021) De werking van de grondmarkt; gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt, Den Haag: ACM). Ook Edwin Buitelaar van Planbureau voor de Leefomgeving deed onderzoek naar de grondmarkt.

De woningprijzen worden gemaakt door de markt (vraag en aanbod). Hier gaan de bouw- & bijkomende kosten en de grondkosten vanaf en wat overblijft is 'de residuele waarde van ruwe bouwgrond'. In die residuele waarde zit een surplus, een waardeestijging die ontstaat door een nieuwe functie aan de grond te geven. Met name bij uitleglocaties is het surplus groot omdat het verschil tussen de waarde van de nieuwe functie (woningbouw) vele malen groter is dan de waarde van de huidige, vaak agrarische functie.

In de navolgende figuur staan de fasen van gebiedsontwikkeling en de waardecomponenten:



Bron: Buitelaar, E. (2021), Werking van de grondmarkt, Den Haag: PBL.

De voorgaande figuur maakt duidelijk dat het vragen van een bijdrage aan ontwikkelaars (=kosten) geen invloed heeft op de woningprijzen. We vragen feitelijk alleen een bijdrage vanuit het surplus.

Over deze grondwaardestijging vraagt de gemeente nu een bijdrage voor het woonfonds van €10.000 per bouwka­vel (excl. BTW, het bedrag wordt niet geïndexeerd). De hoogte van het bedrag achten wij reëel en betaalbaar. Het geldt uitsluitend voor de vrije sector­kavels, niet voor kavels die bestemd zijn voor sociale of betaalbare woningbouw. Vrije sector kavels zijn bestemd voor woningen met een v.o.n.-prijs boven de NHG grens (€405.000, prijs­peil 2023) of een huurprijs boven €1.021 per maand (prijs­peil 2023, o.b.v. 186 punten Woning­waarde­rings­stelsel).

Geen hogere woningprijzen

Het is belangrijk dat de gevraagde bijdrage niet leidt tot hogere woningprijzen. Zoals hiervoor aangegeven wordt in de vrije sector de verkoopprijs van een woning bepaald door de marktwaarde en is onafhankelijk van de grondwaarde.

De woningmarkt is namelijk een voorraadmarkt: de prijzen van nieuwbouwwoningen worden bepaald door de bestaande voorraad. Prijzen van nieuwbouwwoningen worden dus niet bepaald door de kosten van een woning (grond-, bouw- en bijkomende kosten). De gevraagde bijdrage heeft enkel invloed op het marktresultaat; de (winst)marge van de ontwikkelaar.

Het college stelt voor om deze werkwijze vooralsnog alleen op de uitleglocaties Wijchen-West en Huurlingsedam toe te passen. We willen onderzoeken of het ook toepasbaar is op andere woningbouwlocaties buiten de bebouwde kom.

Bestedingsdoel: woonopgaven bestaande wijken

Met het 'Woonfonds bestaande wijken' worden investeringen in de bestaande wijken (en kernen) mogelijk gemaakt. Met de nieuwbouwo­p­gave waar Wijchen nu voor staat is er een uitgelezen kans om substantieel financiële middelen vrij te maken voor dit doel. Het college zal, op verzoek van de gemeenteraad, het woonfonds verder uitwerken.

We stellen een aantal randvoorwaarden aan de selectie van de bestedingsdoelen:

1. Het moet een project zijn, het gaat om een eenmalige investering.
2. Het moet een project zijn van enige ruimtelijke omvang, op het niveau van een wijk of buurt.
3. Het gaat om een complexe situatie en opgave, waar meerdere partijen bij betrokken zijn en waar onrendabele investeringen nodig zijn;
4. Het leidt tot meer differentiatie in wijken; in woningen, in doelgroepen;
5. Het leidt tot verduurzaming van woningvoorraad;
6. Het leidt tot vergroening, verduurzaming en klimaatbestendig en veiliger maken van de openbare ruimte;
7. De gemeente investeert in principe niet in vastgoed van andere partijen

De investeringen die de gemeente doet met geld uit het 'Woonfonds bestaande wijken', gaan naar publieke doelen, zoals openbare ruimte of gemeentelijk vastgoed etc. In de openbare ruimte kun je denken aan vergroenen en verduurzamen. Maar ook aan maatregelen zoals meer ontmoetingsruimte, verkeersveiligheid, speelruimte en herstructurering van straten (beleving). Of het minder (zichtbaar) parkeren langs de weg (parkeerhofjes aanleggen) of mobiliteitshubs aanleggen.

Op welke locatie gaan we aan de slag?

Dat is nog niet bepaald. Het college gaat het Woonfonds bestaande wijken verder uitwerken. Niet alle wijken komen in aanmerking. Naar verwachting zijn er enkele wijken en buurten waar de komende jaren investeringen in brede woonopgaven effectief en doelmatig zijn met het oog op het beperken van toekomstige maatschappelijke kosten.

Voorbeeld bestedingsdoel woonfonds

Als voorbeeld kunnen buurten in Wijchen-Zuid worden genoemd. De crisisjaren '80 zijn herkenbaar in buurten als Hoogmeer, Diepvoorde en Huissteden: hoge bebouwingsdichtheid, eenzijdige samenstelling, matig materiaalgebruik en een stenige uitstraling. Mogelijke woonopgaven (en dus kansen) in deze wijk zijn er op het gebied van woningdifferentiatie, groen, parkeren, verduurzaming en klimaat. Vergelijkbare beelden zien we ook bij andere wijken. Ook woningcorporatie Talis herkent en erkent dat er in Wijchense wijken kansen zijn om concrete en effectieve stappen te zetten richting toekomstbestendige en veerkrachtige wijken. Een nadere verkenning naar de opgaven, kansen en ambities is daarom gewenst.

Uitdaging en voorwaarde voor een succesvolle aanpak is een integrale aanpak. Dat betekent samen met de woningcorporatie, maar ook met andere partners, zoals particuliere verhuurders en vastgoedinvesteerders, eigenaar-bewoners en de provincie. Integraal betekent ook dat het niet alleen gaat om de woningen, maar ook de woonomgeving (groen, straten, parkeren) en het samen wonen en leven in de wijk. Het woonfonds biedt kansen voor de gemeente om haar rol te pakken in het toekomstbestendig maken van buurten en wijken. Daarbij is het van belang dat de gemeente ook kan investeren in haar deel van de opgaven. We gaan dit verder verkennen en uitwerken met de betrokken partijen. Het college komt zo snel mogelijk terug bij de gemeenteraad met een uitwerking van het 'Woonfonds bestaande wijken'.

Eerdere besluiten

Datum	Korte omschrijving eerder genomen besluit (vermeld zo mogelijk het zaaknummer/documentnummer)
	n.v.t.

Gewenst resultaat

Financiële middelen genereren voor investeringen in de woonopgaven van bestaande wijken (ook in de kernen).

Argumenten

- 1.1 *Investerings zijn nodig om bestaande wijken toekomstbestendig te maken*
- Nieuwbouw vormt een kleine toevoeging aan de woningvoorraad, de meeste woningen in Wijchen staan er al. Delen van Wijchen kennen echter een vrij eenzijdige woningvoorraad: dezelfde woningtypen in dezelfde prijssklassen. Om deze wijken (bijvoorbeeld delen van Wijchen-Zuid) ook in de toekomst aantrekkelijk te houden, zijn investeringen in woningvoorraad, verduurzaming en leefbaarheid nodig. Dat vraagt mogelijk om substantiële (onrendabele) investeringen. We trekken hierbij in de regel samen op met andere partijen, zoals woningcorporaties en provincie. Alleen samen kunnen wij het optimale resultaat, verbetering van de openbare en bebouwde ruimte, in de bestaande wijken van Wijchen bereiken. Daarbij draait het altijd om co-financiering. Als we de komende

jaren niet investeren in deze wijken, neemt het risico op ongewenste achteruitgang toe. Woningcorporatie Talis ziet deze opgaven ook en ondersteunt deze gedachte.

2.1 Een bijdrage leidt niet tot hogere woningprijzen

De gevraagde bijdrage betekent weliswaar extra kosten voor de ontwikkelaar, maar deze leidt niet tot hogere prijzen voor de nieuwbouwwoningen. Het gaat enkel ten koste van de marges van de ontwikkelaar.

Woningprijzen in de vrije sector worden namelijk niet gestuurd door kostprijzen, maar worden bepaald door de markt: de commerciële waarde van een woning is bepalend voor de vraagprijs. De fondsbijdrage heeft geen invloed op de verkoop- en marktwaarde van de woningen.

2.2 Een bijdrage van €10.000 is reëel en betaalbaar

We vragen de bijdrage alleen voor de vrije sector woningen. Dat zijn de woningen met een koop prijs boven de NHG grens (€405.000) en een huurprijs boven de €1.021 (beide prijspeil 2023). De fondsbijdrage heeft geen invloed op de verkoop- en marktwaarde van de woningen, wel op de (winst)marge van de ontwikkelaar.

3.1 We pakken nu de kans en het leidt niet tot vertraging

Op dit moment is het college bezig met (de voorbereidingen van) een aantal grote woningbouwprojecten in uitleggebieden van Wijchen. Denk aan Wijchen-West en Huurlingsedam. Bijdragen aan het fonds zijn vooraf besproken met ontwikkelaars in deze twee projecten en hebben geen invloed gehad op de planning van deze projecten.

3.2 De bijdrage voor het woonfonds is vertaald in afspraken

Het college heeft vooruitlopend op een woonfonds afspraken gemaakt met de VOF Huurlingsedam. Gebaseerd op het aantal woningen dat voor fase 3 en 4 in de vrije sector gebouwd gaat worden, is een bijdrage afgesproken aan het woonfonds. Uiteraard met het voorbehoud dat de gemeenteraad hiermee instemt. Ook voor Wijchen-West zijn in de anterieure overeenkomst met ontwikkelaars afspraken gemaakt over een financiële bijdrage gebaseerd op dezelfde uitgangspunten als bij Huurlingsedam. De gemeente is een van de ontwikkelende partijen in Wijchen-West en draagt zelf dus ook bij aan het fonds.

4.1 Ook bij kleine projecten is een grote grondwaardestijging aan de orde

Bij ieder project waarbij agrarische grond gebruikt wordt voor woningbouw is sprake van forse waardestijging van de grond. Dus ook bij een particulier initiatief voor 1 of 2 woningen. Op dit moment willen we de bijdrage echter alleen vragen bij grootschalige woningbouwprojecten, te weten Huurlingsedam en Wijchen-West. De gedachte hierachter is dat ontwikkelaars bij dergelijke plannen van schaalvoordelen profiteren.

We willen onderzoeken of we op termijn de bijdrage kunnen uitbreiden naar kleinere projecten.

Tegenargumenten en risico's

2.1 Initiatiefnemers betalen nu ook al plankosten

Bij woningbouwprojecten betalen initiatiefnemers een bijdrage in plankosten aan de gemeente. Dit zijn echter alleen zogenaamde gebiedseigen kosten. Dus de kosten die de gemeente maakt voor begeleiding bij de planvorming en planologische procedure, kosten voor bouw- en woonrijp maken en eventueel de kosten voor de tegemoetkoming van planschade. Deze plankostenbijdrage is

dekking voor plankosten die gemeente specifiek maakt om het betreffende plan van de initiatiefnemer verder te brengen.

Hierover is de gemeenteraad eind 2022 geïnformeerd middels de beleidsnotitie kostenverhaal. In deze plankosten zit echter geen financiële bijdrage aan Ruimtelijke ontwikkelingen, waar de bijdrage aan het woonfonds bestaande wijken betrekking op heeft.

2.2 *Juridische basis is nog niet waterdicht*

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt de mogelijkheid om met particuliere initiatiefnemers afspraken te maken over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen (artikel 6.24 lid 1 Wro). De voorgestelde Wijchense opzet met een fonds ten behoeve van de woonopgaven in bestaande wijken is aan te merken als bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Voorwaarde voor het maken van een dergelijke financiële afspraak is dat hiervoor een basis is gelegd in de structuurvisie. Dat is nu niet het geval.

De ontwikkelaars van Wijchen-West en Huurlingsedam zijn echter op basis van vrijwilligheid bereid de gevraagde bijdrage te voldoen. Dit is vervolgens privaatrechtelijk geregeld in de overeenkomsten met de partijen.

In de in ontwikkeling zijnde Omgevingsvisie voor Wijchen wordt wel de basis gelegd voor de bijdrage aan het Woonfonds en daarmee is de publiekrechtelijke verankering in de nabije toekomst geregeld. Daarmee is de fondsbijdrage ook afdwingbaar en niet meer afhankelijk van vrijwilligheid.

2.3 De woningmarkt is conjunctuurgevoelig

Mede door de recente rentestijgingen en de onzekerheid over de marktbeweging is de woningmarkt nu tijdelijk wat afgekoeld, met name voor de vrije sector woningen. In een dalende markt kunnen ontwikkelaars kiezen om te wachten met het ontwikkelen van woningen, totdat de prijzen weer stijgen. Verkoopprijzen van woningen worden bepaald door de woningmarkt. En die markt is het meest bepalend voor de productie.

Bij de keuze van ontwikkelaars om bij nieuwbouwprojecten te temporiseren, spelen dus hele andere belangen en overwegingen dan de €10.000 per vrije sector woning die de gemeente Wijchen vraagt. Daar komt bij dat de structurele behoefte aan woningen ongewijzigd groot is. Dat geeft vertrouwen voor de toekomstige ontwikkelingen.

3.1 *De grondwaardestijging in de huidige uitleglocaties komt minder toe aan de ontwikkelaars*

Voor de huidige uitleglocaties Wijchen-West en Huurlingsedam hebben de ontwikkelaars hun grondposities vaak al enige tijd geleden ingenomen. De oorspronkelijke grondeigenaren hebben mogelijk een hogere waarde voor hun gronden ontvangen dan de agrarische waarde. Een deel van het surplus kan dus al verdeeld zijn tussen de grondeigenaar en de ontwikkelaar.

Financiële gevolgen

Op dit moment worden er nog geen kosten gemaakt.

De bijdragen waarmee de bestemmingsreserve wordt gevuld volgen bij oplevering van de woningen en dus gefaseerd over de jaren.

Huurlingsedam fase 3 & 4 en De Groene Geest en De Vormers leveren naar verwachting tezamen een bijdrage van ruim €6.000.000 aan het fonds.

Voor toekomstige investeringen vanuit het Woonfonds bestaande wijken gaan we uit van co-financiering. In de uitwerking gaan we hier uitgebreider op in.

Communicatie

Na het collegebesluit is een persbericht verspreid.

De in Huurlingsedam en Wijchen-West actieve ontwikkelende partijen worden geïnformeerd over het besluit.

Inwonersparticipatie

Niet van toepassing

Uitvoering of Vervolgstappen

Het college gaat verder en komt terug bij de raad met een nadere uitwerking van het 'Woonfonds bestaande wijken'.

De Omgevingsvisie biedt straks het publiekrechtelijke kader om deze bijdrage bij nieuwbouw ten behoeve van bestaande woonwijken mogelijk te maken. In de in ontwikkeling zijnde omgevingsvisie gaan we borgen dat de gemeente Wijchen de bestaande wijken wil verbeteren en dat hier financiële middelen voor nodig zijn. We willen de grondwaardestijging bij nieuwbouwprojecten in uitleggebieden benutten om die financiële middelen te genereren.

Geheimhouding:

Niet van toepassing

Voorstel

Advies

BSP-Strategische Projecten en Advies

BVO-Financiële Beleid

FL-GO-Ruimtelijke Ordening