Aan de raad van de gemeente Lingewaard

Onderwerp	Mogelijk maken van bouw van flexwoningen in Haalderen
Portefeuillehouder	J.H.A.P. Sluiter/ M.J.A. van den Bos
Zaaknummer collegevoorstel	ZS-820748

Beslispunten

1. Het beeldkwaliteitsplan Flexwoningen Haalderen vast te stellen.
2. De grondexploitatie Flexwoningen Haalderen vast te stellen.
3. De jaarlijkse rentelast vanaf 2029 in de begroting op te nemen.
4. De Lijst van categorieën van gevallen als bedoeld in artikel 6.5 lid 3 Besluit omgevingsrecht (waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is) onder ‘Algemeen’ aan te vullen met de categorie ‘Het toevoegen van maximaal 130 flexwoningen met bijbehorende gezamenlijke voorzieningen aan de Sallandstraat in Haalderen’.
5. De ‘Lijst bindend adviesrecht en verplichte participatie’ te wijzigen door een uitzondering te maken op categorie D1 voor het realiseren van maximaal 130 flexwoningen met bijbehorende gezamenlijke voorzieningen aan de Sallandstraat in Haalderen en dit wijzigingsbesluit in werking te laten treden op 1 januari 2024.

Inleiding

De gemeente Lingewaard kampt, net als heel Nederland, met een wooncrisis. Vooral in de sociale huursector is een enorme vraag naar woningen die leidt tot allerlei problemen zoals jongeren die gedwongen thuis moeten blijven wonen en statushouders die niet kunnen verhuizen uit asielzoekerscentra. Om op een zo kort mogelijke termijn iets te doen aan de woningnood heeft u in april 2023 een voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld voor het onderzoek naar het realiseren van 100 tot 150 flexwoningen aan de Sallandstraat in Haalderen. Volgens het huidige stedenbouwkundig plan, dat op 7 november jl. door het college is vastgesteld passen er 130 flexwoningen op het perceel. Er loopt nog een onderzoek of van deze 130 flexwoningen, ook een deel goedkope koopwoningen gemaakt kan worden. Ook vindt er nog een onderzoek plaats naar een alternatieve ontsluiting. In verband met de netcongestie wordt in fasen gewerkt; de eerste fase bestaat uit 50 sociale huurwoningen die Waardwonen ontwikkelt en exploiteert. Voor de andere woningen is Waardwonen ook onze partner. Hiertoe hebben wij besloten een samenwerkingsovereenkomst met Waardwonen aan te gaan.

Wettelijk kader of beleidskader

1. Op grond van artikel 12 a lid 1 onder a Woningwet heeft u de bevoegdheid om het beeldkwaliteitsplan vast te stellen.
2. Op grond van artikel 189 Gemeentewet heeft u het budgetrecht. Daarom wordt aan u gevraagd om de grondexploitatie vast te stellen en de rentelast in de begroting op te nemen.
3. Op grond van artikel 2.27 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht moet u een verklaring van geen bedenkingen geven voor elke woning meer dan 3 in het buitengebied. Op grond van artikel 6.5 lid 3 Besluit omgevingsrecht kunt u categorieën van gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist.
4. Op grond van artikel 16.15a lid b onder 1 Omgevingswet kunt u zichzelf als adviseur aanwijzen voor omgevingsvergunningen voor bepaalde gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Op 11 mei 2023 heeft u de lijst van bindend adviesrecht en verplichte participatie vastgesteld.

Wat willen we bereiken (beoogd effect)

Terugdringen van het tekort aan sociale huurwoningen in Lingewaard op een zo kort mogelijke termijn.

Argumenten

1.1 De bouw van 130 flexwoningen draagt bij aan de dringende behoefte aan sociale huurwoningen

Op 31 mei jl. hebben wij een plan voor voldoende goede en betaalbare woningen in Lingewaard naar u gestuurd. Stap twee uit dit plan is het zo snel mogelijk uitbreiden van het aantal beschikbare sociale huurwoningen. Daar is de nood het hoogst. Dit blijkt ook uit het meest recente onderzoek van Companen. In Lingewaard is in de periode 2023-2030 behoefte aan ongeveer 780 extra sociale huurwoningen. In het woningbouwprogramma zijn op dit moment 430 permanente sociale huurwoningen opgenomen. Dit betreffen echter vooral 'zachte' plannen, want er zijn nog geen vastgestelde bestemmingsplannen en overeenkomsten. De planologische procedures moeten hiervoor nog worden gestart. De meeste nieuwe woningen in de gemeente Lingewaard worden pas opgeleverd na 2025. Zelfs als de projecten in de huidige planning gerealiseerd zijn voor 2030 is er nog een tekort van 780 – 430 = 350 sociale huurwoningen. Met de realisatie van de flexwoningen wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de behoefte als het gaat om sociale huurwoningen. Bovendien zijn aan de vijf geprioriteerde projecten al veel extra betaalbare woningen toegevoegd. Het toevoegen van nog meer betaalbare woningen aan deze projecten maakt dat deze projecten minder haalbaar/ onhaalbaar worden. Daarnaast heeft dit ook voor gevolgen voor de kwaliteit van de projecten. Tot slot kunnen deze projecten niet sneller gerealiseerd worden als er meer geld voor wordt uitgetrokken. De vraagstukken bij deze projecten zitten meer op een goede ruimtelijke ordening, dan op (ambtelijke) capaciteit.

1.2 Het beeldkwaliteitsplan (BKP) is nodig ter aanvulling van de welstandscriteria in de Gids Ruimtelijke Kwaliteit 2018

In de huidige Gids Ruimtelijke Kwaliteit valt dit gebied onder 'Landelijk gebied'. Dit biedt te weinig houvast voor een beoordeling van plannen van flexwoningen op ruimtelijke kwaliteit en welstand. Het BKP voorziet in die leemte en biedt zo de adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit een beter toetsingskader dan de huidige Gids.
Het beeldkwaliteitsplan bewaakt met regels het dorpse karakter van Haalderen en zorgt ervoor dat de realisatie van flexwoningen aansluit bij het gewenste beeld.

1.3 Het BKP is nodig omdat de woningen lange tijd blijven staan

Uit de opgestelde businesscase van Waardwonen blijkt dat er een onrendabele top op deze ontwikkeling bestaat. Bij een exploitatietermijn van 15 jaar is deze dermate hoog dat Waardwonen de risico's niet kan verantwoorden. Ook bij een exploitatietermijn van 30 jaar blijft er voor Waardwonen een hogere onrendabele top dan gebruikelijk, bestaan. Waardwonen is bereid en in staat om deze voor haar rekening te nemen. Om deze reden staat in de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) met Waardwonen dat de flexwoningen 30 jaar blijven staan.

1.4 Het BKP zorgt ervoor dat de woningen en de openbare ruimte er goed uit komen te zien

Het is belangrijk dat de woningen getoetst kunnen worden aan minimale kwaliteitseisen want de woningen blijven een lange periode staan. Daarnaast is de relatie tussen de woningen en hun buitenruimte bij flexwoningen erg van belang omdat de buitenruimte een verlengstuk is van de woning. Hierdoor ontstaat ook meer eigenaarschap over de openbare ruimte. Om deze functie te borgen is een zorgvuldig ontwerp van de buitenruimte van belang. Hiertoe zijn ook referentiebeelden van de openbare ruimte opgenomen in het BKP en werkt een landschapsarchitect in het vervolgtraject het huidige ontwerp van de openbare ruimte uit tot een inrichtingsplan openbare ruimte. Zoals eerder aan de gemeenteraad gecommuniceerd wordt de openbare ruimte zodanig ingericht dat deze na de exploitatieperiode van de flexwoningen geschikt is voor permanente woningbouw. Of er ook daadwerkelijk permanente woningbouw op deze plek komt over 30 jaar, wordt tegen die tijd bepaald.

2.1 De gemeenteraad heeft het budgetrecht

De gemeenteraad heeft op grond van artikel 189 Gemeentewet het budgetrecht. Dat betekent dat u het bevoegd orgaan bent om de grondexploitatie flexwoningen Haalderen vast te stellen.

Wij hebben geheimhouding op deze grondexploitatie met bijbehorende stukken gelegd op grond van artikel 87 Gemeentewet vanwege de financiële belangen van de gemeente (de aanbesteding van de werkzaamheden moet namelijk nog worden uitgevoerd), oftewel artikel 5.1 lid 2 van de Woo. Op grond van artikel 88 lid 2 Gemeentewet hebben wij besloten om deze geheime stukken aan u te verstrekken door ter inzage legging van deze stukken bij de griffie, omdat u hierover een besluit moet nemen. De totale omvang van de investering die de gemeente doet mag echter wel bekend worden omdat dit niet terug gebracht kan worden tot posten die nog aanbesteed moeten worden. De totale omvang van de investering is genoemd onder het kopje ‘wat mag het kosten’.

2.2 *Er is budget nodig voor onderzoek naar een alternatieve ontsluiting*
Er is een sterke wens vanuit belanghebbenden om een noordelijke ontsluiting te realiseren. Om de kern van Haalderen niet te belasten met gemotoriseerd verkeer naar en vanuit het nieuwe plangebied is er een wens om een nieuwe route via het noorden van het plangebied en De Hoek te realiseren. Er is budget nodig om dit te onderzoeken. Overigens zal de ontsluiting van de eerste 50 woningen sowieso via de kern van Haalderen plaatsvinden.

3 *Actief grondbeleid brengt (structurele) kosten met zich mee*
De realisatie van de flexwoningen leidt tot een financiële last, namelijk de rente over de boekwaarde (het saldo van de grondexploitatie) vanaf 2029 tot het moment dat de grond weer wordt overgeheveld naar een grondexploitatie voor ontwikkeling van een nieuwe wijk. Deze last moet t.z.t. opgenomen worden in de begroting.

41/5.1 Het niet hoeven vragen van een VVGB of bindend advies aan de raad levert aanzienlijke versnelling op.
Helaas blijkt het volgen van de Crisis- en Herstelwet-procedure niet meer te realiseren voordat de Omgevingswet in werking treedt. Toch blijven wij pogen om de procedure te versnellen, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheden van omwonenden om een zienswijze te geven. Daarom is ervoor gekozen om een gefaseerde vergunningaanvraag te doen, nog voordat de Omgevingswet in werking treedt. Terwijl het aanbestedingsproces van Waardwonen voor de eerste 50 woningen loopt, vraagt de gemeente toestemming voor het planologische deel, inclusief het bouw- en woonrijp maken en het aanleggen van wegen. In deze vergunningprocedure (die een afwijking voor 40 jaar behelst) wordt een ontwerpbesluit ter inzage gelegd, waarop eenieder een zienswijze kan geven.

Voor deze aanvraag omgevingsvergunning moet uw raad een ‘verklaring van geen bedenkingen’ (VVGB) verlenen. Normaliter geeft u eerst een ontwerpverklaring af en na de zienswijzeperiode besluit u over het verlenen van een definitieve VVGB. In deze procedure vragen wij uw raad de bouw van 130 flexwoningen uit te zonderen van de eis van een VVGB. Reden hiervoor is het kunnen boeken van tijdswinst. Indien twee raadsvergaderingen moeten worden doorlopen voor een ontwerp- en definitieve verklaring levert dat minstens drie maanden vertraging op.

Vanaf 1 januari 2024 heeft de raad bindend adviesrecht als meer dan twee woningen buiten de bebouwde kom worden gebouwd. Als u tevens besluit dat geen bindend advies meer nodig is in de aanvraagfase van de bouw van de woningen, levert dat ook nog een versnelling op. Indien de aanvraag bijvoorbeeld in de eerste week van september wordt ingediend, kan de raad (ook met de reguliere procedure) pas in december een advies uitbrengen. Gevraagd wordt om dit project uit te zonderen van bindend advies en verplichte participatie (van categorie D1 van de Lijst van bindend advies ‘Projecten voor uitbreiding buiten de bestaande komgrens, vanaf 3 woningen’).

4.2/5.2 Uw raad kan zich voldoende een beeld vormen van de plannen omdat deze voldoende concreet zijn.
In het door het college vastgestelde Stedenbouwkundig Plan en het door uw raad vast te stellen BKP worden de planologische aspecten van de plannen concreet gemaakt. Hierdoor is het mogelijk om nu al voldoende beeld te krijgen van de plannen om te kunnen beoordelen of sprake is van een 'goede ruimtelijke ordening' voor het uitzonderen van een verklaring van geen bedenkingen en van bindend advies.

Kanttekeningen

1.1 De verdeling van de typen huur woningen moet in elke fase overeind te blijven
Vanwege de netcongestie vindt de ontwikkeling gefaseerd plaats. Om een goede mix van woningtypen te garanderen moet in elke fase de verdeling van woningtypen -zo goed als- overeind te blijven. De beoogde doelgroepen zoals die eerder met uw raad gecommuniceerd zijn, kunnen op die manier in elke fase worden huisvest.

1.2 Beheer van het openbaar ruimte moet op orde zijn.
Om mooie woningen en een mooie openbare ruimte te houden is alleen een BKP niet voldoende. Omdat de openbare ruimte in het plan een belangrijke factor is, moet het beheer op orde zijn en blijven. De gemeente zal daarom een beheerplan opstellen. De beheer- en onderhoudskosten moeten worden meegenomen in de areaalvergroting. Het beheer van de opstallen krijgt zoals gewoonlijk de benodigde aandacht van Waardwonen.

2.1 In een eerste inventarisatie lijkt de alternatieve noordelijke ontsluiting minder kansrijk.
Vooral omdat ‘De Hoek’ vrij smal is (zal dus gereconstrueerd moeten worden), het aankopen van grond een lang proces kan zijn en dit meer kosten met zich meebrengt. Mocht het onderzoek naar de alternatieve ontsluiting uitwijzen dat dit wél mogelijk is, dan zal hier een apart project voor gestart moeten worden.

2.2 Het voorliggende plan moet de optie open houden voor een alternatieve ontsluiting.
Het huidige stedenbouwkundig plan houdt de optie open voor een alternatieve ontsluiting.

3.1 Financiële risico’s worden in een risicodossier inzichtelijk gemaakt.
De grondexploitatie bevat alle ramingen van de te voorziene kosten. Risico’s die in het vervolgtraject voorzien worden, zijn opgenomen in het risicodossier van het project Flexwonen. Voor zover noodzakelijk worden hiervoor door het college voorzieningen getroffen ofwel op een later moment uw raad gevraagd zich hierover uit te spreken.

Wat mag het kosten? (budget)

Er wordt een zakelijk recht van opstal gevestigd ten behoeve van Waardwonen. Dit omdat de grond van de gemeente blijft en de gemeente zonder dit zakelijk recht direct eigenaar zou worden van de gebouwen. Omdat het zakelijk recht van opstal wordt gevestigd zal de grond aan het eind van de looptijd van de grondexploitatie (prognose nu 2028) voor die waarde moeten worden overgeheveld naar de Algemene Dienst. Het geprognosticeerd tekort op eindwaarde van de grondexploitatie is afgerond € 5 miljoen. Daar zal na de overheveling naar de Algemene Dienst jaarlijks een rentelast moeten worden genomen. Vanaf 2029 zal de jaarlijkse rentelast ten laste van de Algemene Dienst (exploitatiebegroting) komen. Op dit moment bedraagt het rente-omslagpercentage 1,5%. Verwacht wordt echter dat het rente-omslagpercentage in 2029 rond de 3% ligt. De rentelast bij een rente-omslagpercentage van 3% bedraagt € 150.000 per jaar. Tegenover deze rentelasten staat normaliter een retributie. Vanwege de onrendabele top op deze woningen zal er voor het zakelijk recht van opstal waarschijnlijk geen retributie worden geheven.

De beheer- en onderhoudskosten van het openbaar gebied moeten vanaf 2029 worden meegenomen bij de areaalvergroting. Na 40 jaar zijn deze gronden geschikt zijn voor permanente woningbouw. Bij verkoop kan dan de huidige investering worden terugverdiend.

Communicatie en participatie

Participatie

- **Klankbordgroep:** Voor het project is een klankbordgroep opgericht bestaande uit betrokken bewoners. Zij hebben op zowel de inhoud als het proces meegedacht met de planvorming. Ideeën uit de klankbordgroep zijn zoveel als mogelijk meegenomen in bijvoorbeeld de communicatieaanpak maar ook het beeldkwaliteitsplan. De klankbordgroep is vooraf geïnformeerd over het voorgenomen besluit. Ook in het vervolgproces blijft de klankbordgroep betrokken.
- **Bewonersavond:** We organiseren op 13 november een bewonersavond in Haalderen. Dit is na het collegebesluit en voor de behandeling van het voorstel in uw raad. We nodigen alle inwoners van Haalderen uit voor de bewonersavond met een huis-aan-huis brief, onze website, digitale nieuwsbrief en gemeentepagina. Tijdens de bewonersavond lichten we het collegebesluit toe, beantwoorden we vragen, verstrekken we informatie over de mogelijkheid om zienswijzen op het project kenbaar te maken, en geven we een overzicht van de planning van het project na het raadsbesluit. De klankbordgroep wordt bij de organisatie en opzet van de avond betrokken.

Bekendmaking na besluit

- **Besluit beeldkwaliteitsplan:** Na vaststelling maken we het BKP bekend, zodat eraan getoetst kan worden. Hiertegen is geen bezwaar of beroep mogelijk.
- **Aangepaste lijst van categorieën van gevallen:** Om in werking te treden, maken we de wijziging van de lijst van categorieën van gevallen bekend, met vermelding dat dit een besluit van algemene strekking is waar geen bezwaar tegen mogelijk is.
- **Aangepaste lijst van bindend adviesrecht en verplichte participatie**: Om in werking te treden, maken we de wijziging van de lijst van bindend bekend, ingaand op 1 januari 2024, met vermelding dat dit een besluit van algemene strekking is waar geen bezwaar tegen mogelijk is.

Wat gaan we daarvoor doen (voortgang)

Na het vaststellen van het BKP, de grondexploitatie en uw besluit dat geen VVGB nodig is voor dit project nodig is, zal de verdere planvorming ter hand worden genomen.

De hieronder aangegeven planning is nadrukkelijk volgens de huidige inzichten en kan nog (sterk) wijzigen als gevolg van bijvoorbeeld netcongestie of materiaal schaarste.

- *vierde kwartaal 2023*: uitvoeren opstellen ruimtelijke onderbouwing en aanvragen omgevingsvergunning fase 1;
- *eerste half jaar 2024: aanbesteding en voorbereiding uitvoering;*
- *derde kwartaal 2024*: *aanvragen omgevingsvergunning fase 2 (Waardwonen) en start realisatie bouwrijp maken (gemeente)*;
- *medio 2025: eerste 50 flexwoningen gereed voor bewoners.*

Bijlagen

1. Raadsbesluit
2. BKP Flexwoningen Sallandstraat Haalderen
3. Geconsolideerde lijst bindend adviesrecht en participatie

Bemmel, 7 november 2023

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

drs. I.P. van der Valk dr. P.T.A.M. Kalfs