



Beslisnota voor de raad

Datum 7 maart 2022

Openbaar

Onderwerp Programmering en betaalbaarheidsaanpak Stadshagen
Versienummer

Portefeuillehouder H.M.M. Schuttenbeld
Informant Michiel Scheper / Heleen Post
Eenheid/Afdeling ZWPP
Telefoon 06 19 18 07 98 / 06 25 77 82 25
Email m.scheper@zwolle.nl / h.post@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel 6.2.1 We sturen op een woningaanbod dat aansluit bij de vraag
Begroting wijzigen Nee
Dekking ten laste van

Bijlagen:

1. Rapportage Over Morgen 'Bijdrage erfpacht aan betaalbare woningbouw'
2. Ruimtelijke verkenning De Tippe
3. Financiële consequenties grondexploitatie Tippe en Breezicht Noord (vertrouwelijk)

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Een deel van de koopwoningen om te zetten naar middeldure huurwoningen in Breezicht Noord.
2. De programmering in De Tippe te wijzigen naar 39% Goedkoop, 35% Middelduur en 26% Duur.
3. Een pilot meerwaardebeding uit te voeren in De Tippe als alternatieve methode van gronduitgifte in plaats van een pilot erfpacht zoals eerder aangedragen.
4. Kennis te nemen van het onderzoek 'bijdrage erfpacht aan betaalbare woningen'.
5. Kennis te nemen van de voorgestelde wijze van afdoening van motie M15-2 'meer gestapelde woningbouw in De Tippe' en motie 15-4 'versnelling bouwen Tippe'

Datum 7 maart 2022

Inleiding

Op 20 december 2021 heeft u ingestemd om in Breezicht Noord af te wijken van de 30/40/30 programmering in dit deelgebied van Stadshagen. Tevens is afgesproken om binnen Stadshagen deze afwijking van de programmering 30/40/30 met een uiterste inspanningsverplichting, indien mogelijk volledig te compenseren in de goedkope en betaalbare categorie (tot middelduur 1). In de afgelopen maanden heeft een verkenning en onderzoek plaatsgevonden die tot doel heeft gehad om de goedkope en betaalbare woningvoorraad in Stadshagen te vergroten. De verkenning levert een pakket aan maatregelen op waarmee we in Stadshagen meer goedkope en bereikbare woningen kunnen ontwikkelen en realiseren. Dit pakket bestaat uit:

- Andere woonproducten in de Tippe (zoals BeBo en rug-aan-rug woningen), in combinatie met het verdichten van een aantal locaties in De Tippe;
- Het omzetten van koop naar middeldure huur in Breezicht Noord;
- Toevoegen van circa 150 woningen in de Tippe in de betaalbare categorie (goedkoop en MD1);
- Een pilot uit te voeren door het meerwaardebeding in te zetten om woningen in de betaalbare categorie te houden.

Tevens wordt uw raad geïnformeerd over het onderzoek naar andere manieren van gronduitgifte die bijdragen aan de betaalbaarheidsopgave voor Stadshagen. Dit onderzoek geeft inzicht in de werking van andere methoden van gronduitgifte. Deze methoden worden afgewogen in het licht van het bereikbaar maken van woningen, het bereikbaar houden van woningen en het effect op de woonlast van (toekomstige) kopers.

Beoogd effect

- Door een aanpassing van de programmering in De Tippe het tekort aan goedkope en bereikbare (MD 1) woningen uit Breezicht Noord te compenseren. De toevoeging van ca. 150 woningen in de categorie 'betaalbaar', heeft tot gevolg dat de verdeling van de woningcategorieën in De Tippe wijzigt in 39% Goedkoop, 35% Middelduur en 26% Duur.
- Dit heeft tot gevolg dat er een aantal strategische reserveringen (ontwikkelvelden) in De Tippe ontstaan.
- Tevens wordt een deel van de programmering voor Breezicht Noord aangepast van koopwoningen naar huurwoningen. We voorzien daarmee in de behoefte aan betaalbare woningen.
- Een experiment uitvoeren, via het meerwaardebeding, om ook in de koopmarkt woningen betaalbaar aan te bieden.

Argumenten

1.1 Het omzetten van koopwoningen naar middeldure huur woningen in Breezicht Noord draagt bij aan behoud van woningen in de middeldure categorie

Binnen de kaders van het ontwikkelplan Breezicht Noord en rekening houdend met de claimafspraken met ontwikkelpartners is een verkenning gedaan op welke wijze we, conform de betaalbaarheidsagenda,

Datum 7 maart 2022

in kunnen zetten op toevoegen van middeldure huur. In de 2^e fase van Breezicht Noord zijn mogelijkheden om geprogrammeerde koopwoningen om te zetten naar middeldure huur woningen. Aanbod in deze categorie is van groot belang voor de doorstroming in de woningmarkt. We voorzien in een aanbod in zowel middelduur 1 als middelduur 2. We bereiken hiermee dat de woningen voor langere tijd behouden worden in de categorie. De verordening middeldure huur, zoals in de betaalbaarheidsagenda is voorgesteld, ondersteunt hier in. Met deze omzetting dragen we bij aan het ontwikkelen van woningen in het gewijzigde kader van 20/30/50 in Breezicht Noord. Deze omzetting heeft tot effect dat de grondopbrengst in de grondexploitatie voor Breezicht Noord daalt (zie bijlage 3).

2.1 Door te verdichten en andere producten te ontwikkelen kan het aandeel goedkope en bereikbare woningen in Stadshagen (de Tippe) worden verhoogd waarmee het tekort van Breezicht Noord kan worden gecompenseerd.

Uit de ruimtelijke verkenning is gebleken dat het mogelijk is om ca. 150 woningen toe te voegen in de goedkope (GK, waaronder meer sociale huur woningen) en betaalbare categorie (MD-1) in De Tippe. Dit wordt gerealiseerd door het verdichten / verhogen van de woningbouwaantallen op enkele ontwikkelvelden door hiervoor de 10% ontwikkelruimte in te zetten. Anderzijds door middel van het realiseren van een ander type woonproduct, bijvoorbeeld Beneden-Boven- en rug-aan-rugwoningen (waarbij achterzijden aan elkaar worden gebouwd). Met deze 2 type nieuwe woonproducten wordt het beschikbare grondoppervlak optimaal benut en ontstaat een compacte verkaveling waarbij de kwaliteit van het openbaar gebied en de identiteit kan worden gewaarborgd.

Tevens wordt in het woningbouwprogramma van de Tippe nog een wijziging doorgevoerd van (middeldure) koopwoningen naar middeldure huurwoningen. We verbreden daarmee het aanbod voor starters en waarbij de beoogde kwaliteit (bijvoorbeeld een prettige en goede openbare ruimte passend bij de verschillende woongebieden) gewaarborgd kan worden zoals opgenomen in het Ontwikkelplan De Tippe.

De toevoeging van ca. 150 woningen in de categorie 'betaalbaar', heeft tot gevolg dat de verdeling van de woningcategorieën in De Tippe wijzigt in 39% Goedkoop, 35% Middelduur en 26% Duur.

2.2 In de zuidpunt van De Tippe kan het woningbouwprogramma worden verhoogd en verdicht

In de ruimtelijke verkenning zoals die is uitgevoerd blijkt het aantal woningen te kunnen worden verhoogd met 63 woningen (gestapeld). Daarmee gaat het totale aantal woningen in de Zuidpunt naar 250 woningen. Dit kan door het aantal woningen in plaats op vier ontwikkelvelden te ontwikkelen, op twee velden te ontwikkelen en te bouwen.

Met deze verhoging van het woningbouwaantal in de zuidpunt van De Tippe wordt tevens voldaan aan de motie (M15-2), welke is ingediend bij het vaststellen van het ontwikkelplan De Tippe om de mogelijkheden te onderzoeken voor een hoger percentage en/of hoger aantal gestapelde woningbouw en vervolgens de kansen voor extra woonruimte o.b.v. gestapelde woningbouw voor de meest relevante doelgroepen zo goed mogelijk te benutten in de zuidpunt van De Tippe.

2.3 De wijzigingen voor de Tippe zijn mogelijk binnen de gestelde kaders voor De Tippe

De ruimtelijke verkenning (bijlage 2) laat zien welke aanpassingen mogelijk zijn. Deze aanpassingen zijn mogelijk binnen de geldende en vastgestelde kaders. Er is rekening gehouden met:

- De (juridische) claimafspraken / ontwikkelrechten van partijen uit 2014.
- De maximale productie per jaar (o.b.v. de stikstofspelregels).
- Het maximale aantal woningen zoals dat is vastgesteld in het bestemmingplan.

Datum 7 maart 2022

- De (ruimtelijke) kwaliteit en ambitie uit het Ontwikkelplan De Tippe blijft gewaarborgd. Door het verdichten op een aantal velden, blijft de geambieerde ruimtelijke en stedenbouwkundige kwaliteit gehandhaafd zoals vastgelegd in het ontwikkelplan van de Tippe.
- Het verhogen van het aandeel goedkoop kan binnen de afgesproken 10% ontwikkelruimte zoals die geldt voor ieder ontwikkelveld.

3.1 We experimenteren met een andere methode van gronduitgifte door het meerwaardebeding toe te passen in een (kleinschalig) woningbouwproject in de Tippe.

Bij het meerwaardebeding, koopstart en een terugkoopregeling wordt een korting op de koopsom van de woning gegeven waardoor de woning bereikbaar wordt voor de woonconsument. Geen van deze instrumenten garandeert, met de huidige marktontwikkelingen, het behoud van de woningen in de huidige prijsklasse. Koopstart en terugkoopregeling zorgen voor een toename aan organisatorische kosten en de maandlasten voor de consument blijven hetzelfde. Het meerwaardebeding maakt de woning bereikbaar en zorgt voor lagere woonlasten. In de Tippe is een project geschikt om deze pilot uit te voeren aangezien hier een aantal woningen moeten worden ontwikkeld (MD-categorie), die naar verwachting niet binnen de geldende prijsklasse kunnen worden ontwikkeld (qua VON-waarde).

3.2 Het meerwaardebeding is de methode die het meeste bijdraagt aan het betaalbaar houden van woningen voor de eerste koper, waarbij er zo min mogelijk afbreuk wordt gedaan aan het woonproduct

Het meerwaardebeding houdt in dat de eerste koper de woning koopt tegen de gelimiteerde VON prijs van het betreffende prijssegment. In de koopakte wordt echter een beding opgenomen dat de meerwaarde (het verschil tussen de gelimiteerde VON prijs en de marktwaarde op dat moment) gedurende een periode van 15 jaar bij verkoop ten goede komt van de gemeente. Deze meerwaarde die ten goede komt van de gemeente wordt echter wel afgebouwd over de gestelde periode van 15 jaar.

Het meerwaardebeding zorgt er daardoor voor dat de eerste koper een 'korting' krijgt op de marktwaarde van de woning. De aankoop prijs is voor de koper dan lager, waardoor ook de maandelijkse lasten lager zijn. Dit geldt echter alleen voor de eerste koper. Wanneer de eerste eigenaar de woning verkoopt aan een volgende eigenaar dan moet de korting die de eerste koper heeft gehad van de gemeente worden terugbetaald aan de gemeente. Hiermee blijven de woonlasten voor de consument acceptabel. Bij een volgende verkoop is het meerwaardebeding niet meer van toepassing.

4.1 Het onderzoek geeft inzicht in de effectiviteit van andere methoden van gronduitgifte

Overmorgen heeft onderzoek gedaan naar andere methoden van gronduitgifte (zie bijlage 1). Dit vloeit voort uit de second opinion waar uw raad om heeft verzocht. Er is onderzocht of erfpacht, eventueel in combinatie met andere instrumenten bijdraagt aan het betaalbaar maken en houden van woningen in de afgesproken prijsklasse. De vraagstelling is beantwoord vanuit de verschillende actoren (gemeente, woonconsument, ontwikkelaar/bouwer, hypotheekverstrekker). In bijlage 1 is een omschrijving van de verschillende methoden bijgevoegd.

4.2 Gronduitgifte via erfpacht bedient niet alle doelstellingen uit de betaalbaarheidsagenda, het meerwaardebeding is effectiever

Met de betaalbaarheidsagenda 2022 willen we blijvend betaalbare en bereikbare woningen faciliteren. Uitgifte via erfpacht (met een erfpachtcanon van 3-5%) houdt de woning bereikbaar binnen de prijsklasse. Echter op langere termijn (> 5 jaar) valt de woning niet meer binnen de prijsklasse en wordt het verschil tussen de VON-waarde van de woning en de gewenste prijsklasse ieder jaar groter. Op middellange en lange termijn draagt erfpacht niet bij aan het behouden van de woning in de gewenste prijsklasse. Tevens heeft gronduitgifte via erfpacht een negatief effect voor de consument: de woonlast

Datum 7 maart 2022

voor de consument stijgt waardoor de woning minder goed betaalbaar is. Erfpacht is effectiever in combinatie met een terugkoopregeling of een koopgarant regeling om woningen voor de beoogde categorie te behouden. Het grote nadeel van de combinatie van deze instrumenten is dat dit een substantieel financieel effect heeft voor de opbrengsten in de grondexploitatie en organisatorisch niet de meest efficiënte oplossing is. Het meerwaardebeding is het meest effectieve instrument dat het beste aansluit bij onze doelstellingen.

Risico's

1. De prijsontwikkeling in de woningmarkt is onvoorspelbaar

Zoals het nu lijkt is de verwachting dat de woningprijzen blijven stijgen. Daarmee blijft het risico groot dat de beoogde woningen (ruime gezinswoningen) een hogere (markt)waarde kennen dan de vastgestelde prijsklassen. Met het instrument meerwaardebeding kan dit risico deels worden voorkomen.

2. Kwaliteit van het woonproduct (grootte en vraag consument) en leefomgeving neemt af

Wanneer er teveel andere woonproducten worden ontwikkeld neemt het risico toe dat een deel van de aanwezige vraag van woningzoekenden onvoldoende beschikbaar komt. Door in te zetten op beperkt verdichten en het ontwikkelen van een ander product zoals in dit voorstel omschreven blijft de kwaliteit en de differentiatie in het aanbod overeind.

3. De strategische reserveringen in de Tippe kennen geen programma

Als gevolg van de verdichting ontstaan er drie strategische reserveringen, aangezien hiervoor geen programma is opgenomen dat binnen de geldende kaders (bestemmingsplan en stikstof) kan worden gerealiseerd. Er wordt voor deze locatie(s) momenteel onderzocht wat het gewenste en beoogde programma kan worden.

4. De andere wijze van gronduitgifte kent een financieel risico voor de gemeente en vraagt een aangepaste organisatie en werkwijze.

Via een pilot in de Tippe verkennen we wat de impact is van het meerwaardebeding op organisatie en (financiële) effecten van deze werkwijze. Het meerwaardebeding heeft tot gevolg dat er vergeleken met de vastgestelde grondexploitatie, een lagere grondopbrengst wordt gerealiseerd. Het exacte financiële effect hiervan is nog niet te bepalen, dit moet blijken uit de daadwerkelijke pilot. Met de uitkomsten van de pilot kan worden afgewogen of deze vorm van gronduitgifte structureel wordt ingezet.

5. De verkenning geeft geen garantie dat alle woningen kunnen worden gecompenseerd

Op basis van de uitgevoerde verkenning zijn nog niet alle randvoorwaarden in beeld. In de verdere planuitwerking moet blijken of bijvoorbeeld de gebruikelijke parkeernormen toereikend zijn. Tevens kunnen er nog conflicterende belangen ontstaan tussen de beoogde woninggrootte en de ontwikkeling van de VON-waarde. In het ontwerpproces wordt hier vanuit alle relevante invalshoeken op gestuurd en waar mogelijk rekening mee gehouden.

Financiën

- De wijziging in het woningbouwprogramma leidt tot lagere grondopbrengsten in de grondexploitatie Breezicht Noord en De Tippe. Zie hiervoor de vertrouwelijke bijlage 3. De ambities uit de ontwikkelplannen kunnen wel worden gerealiseerd.
- De uitgifte via een meerwaardebeding leidt tot een lagere grondopbrengst en onzekerheid over te ontvangen opbrengsten als gevolg van het niet direct in rekening brengen van de grondkosten.

Datum 7 maart 2022

Communicatie

In het Bestuurlijk Overleg (december 2021 en februari 2022) is met alle ontwikkelpartners in Breezicht en De Tippe gesproken over de onderzoeken en voorgestelde maatregelen. Alle partijen hebben ingestemd met de uitgewerkte en voorgestelde verdichtingsmogelijkheden.

Vervolg

- In de Tippe wordt een pilot voorgesteld voor één van de ontwikkelvelden in De Tippe. Deze locatie en ontwikkeling is het meest passend omdat de verwachting is de ontwikkelde woningen niet binnen de geldende prijsklassen blijven (VON-waarde ligt hoger dan de prijsklasse). In overleg met de ontwikkelaar worden hiervoor de randvoorwaarden verder uitgewerkt. Tevens wordt hiervoor een toewijzingsbeleid (op basis van inkomen van de toekomstige koper) afgesproken. Mede op basis van de resultaten en ervaringen uit de pilot kan worden overwogen of deze vorm van gronduitgifte beleidsmatig wordt verankerd cq. in specifieke gebieden en/of voor specifieke prijsklassen structureel wordt toegepast.
- Na besluitvorming over dit voorstel wordt met deze wijzigingen/aanpassingen in het programma voor Breezicht Noord en De Tippe de planuitwerking vervolgt. Over de financiële consequenties wordt via de reguliere beleidscyclus gerapporteerd (MPV), waarmee de financiële consequenties (financieel resultaat grondexploitatie) inzichtelijk worden.
- Het maximale aantal woningen dat als gevolg van de stikstofregels ontwikkeld mag worden is 300 woningen per jaar. Met dit aantal kan er versneld worden gebouwd in De Tippe (ca. 50 woningen per jaar). Met dit resultaat is motie 15-4 afgerond.
- De verkenning naar de programmatische invulling van de strategische reserveringen wordt gestart voor de zomer van 2022, waarbij ook wordt onderzocht op welke wijze de benoemde randvoorwaarden op orde kunnen worden gebracht.

Openbaarheid

Op grond van artikel 25 lid 2 van de gemeentewet is geheimhouding opgelegd ten aanzien van bijlage 3 tot 1-1-2028. Dit in verband met de financiële belangen en onderhandelingspositie van de gemeente.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer