Memo

Datum : 21 april 2022

Aan : Gemeenteraad Arnhem

Van : Cathelijne Bouwkamp

Betreft : Informatiememo randvoorwaarden stadsontwikkeling

Aanleiding

Tijdens de M1 behandeling van de voorontwerp-omgevingsvisie is de volgende toezegging gedaan: *Wethouder Bouwkamp zegt toe dat de eerder toegezegde notitie over instrumenten, capaciteit en middelen om te komen tot goede stadsontwikkeling in december naar de raad toe komt. Specifiek zal hierin ook de BKZ-regeling uitgewerkt worden als mogelijk instrument.*

Met deze memo geef ik invulling aan deze toezegging. Doel is om de Raad te informeren over wat er randvoorwaardelijk voor nodig is om de verstedelijkingsopgave de komende jaren te kunnen realiseren. Door de werkdruk in de organisatie is het memo een kwartaal vertraagd, waarvoor excuses.
In het memo beschrijf ik de groeiopgave waar we als stad en regio voor staan, welke instrumenten de gemeente kan inzetten en wat deze opgave vraagt aan organisatiecapaciteit en investeringsmiddelen.

De bedragen die genoemd worden zijn indicatief, want sterk afhankelijk van het gekozen ambitieniveau, keuzes in de tijd (planning en fasering van gebiedsontwikkelingen) en de rolneming van de gemeente. Hierbij is geen rekening gehouden met nieuwe maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld in de huisvesting voor bijzondere doelgroepen of recente ontwikkelingen, zoals de groeiende behoefte aan huisvesting van vluchtelingen, onder meer als gevolg van de oorlog in Oekraine.

Verstedelijkingsopgave: groene en gezonde groei

Arnhem en de regio groeit sterk in inwonersaantal en naar verwachting houdt dit de komende jaren aan. Vooral de steden Arnhem en Nijmegen zijn relatief sneller gegroeid dan andere steden in het land. De groei gaat uiteraard om meer dan toevoegen van woningen. Groei van de stad vraagt om voldoende scholen, sportvelden, parken, werklocaties, energievoorziening, cultuur, zorg, welzijn, openbaar vervoer. Al deze functies kennen een ruimtevraag en vragen om integrale keuzes over de inrichting van de stad.

Een belangrijke uitdaging is om de groei van de stad te verbinden met de sociale en maatschappelijke opgaven in wijken en buurten. Door als gemeente actief regie te voeren en te (voor)investeren in planvorming ontstaan nieuwe kansen om taaie problemen, zoals armoede en sociale achterstanden in de Arnhem-Oost wijken, op een structurele manier aan te pakken.

Arnhem werkt sinds 2020 samen met regio, provincie en rijk om tot een strategie te komen die richting geeft aan deze opgave. Het verstedelijkingsconcept Arnhem-Nijmegen Foodvalley '*meer landschap, meer stad*' bevat de uitgangspunten voor deze strategie. Tot 2040 wordt een behoefte voorzien aan ca. 100.000 woningen, waarvan 60.000 in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen en 16.000 woningen in Arnhem. Het in goede banen leiden van deze groei vraagt om een langjarige strategie, regievoering en gebiedsgerichte uitwerkingen, waarbij de gemeenten een belangrijke stuwende en sturende rol hebben. In 2022 wordt deze verstedelijkingsstrategie afgerond en ter besluitvorming aangeboden aan de Raad.

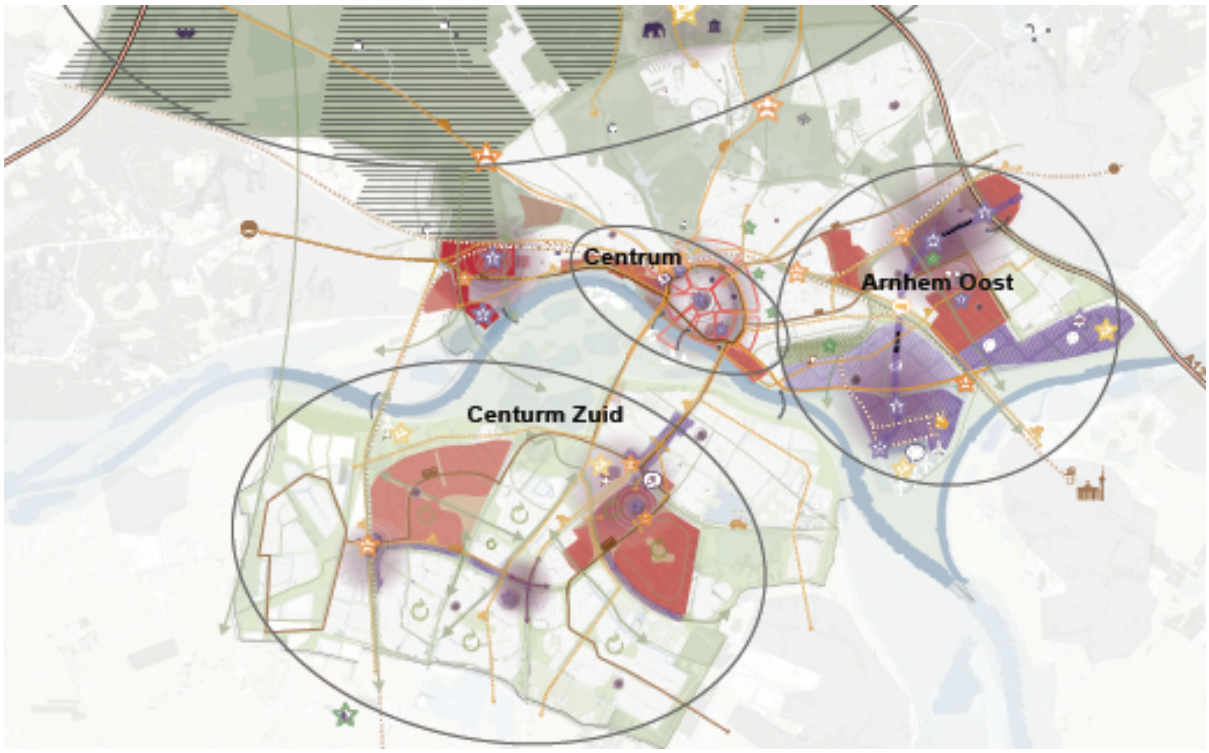
In de voorontwerp-omgevingsvisie is ervoor gekozen om de groei zoveel mogelijk in stedelijk gebied op te vangen. Arnhem kiest bij het zoeken naar ontwikkellocaties voor meervoudig en slim ruimtegebruik. Dit betekent dat we ruimte zoeken voor groei van de stad zonder dat dit ten koste gaat van bestaande kwaliteiten. We zoeken naar verbindingen zodat investeringen in gebiedsontwikkelingen bijdragen aan versterking van de leefomgeving en bestaande sociale en maatschappelijke structuren. We noemen dit

‘groene en gezonde groei’. Essentieel daarbij is het intensief samenwerken met zowel de bewoners als de professionele partijen, in lijn met onze handreiking over participatie. Samen maken wij de stad.

De omgevingsvisie wordt uitgewerkt in enerzijds thematische beleidskaders zoals de hoogbouw- en verdichtingsvisie, een mobiliteitsvisie die gekoppeld is aan de verstedelijkingsopgave en meer aandacht voor een gezonde en leefbare leefomgeving. We bouwen om te wonen en te leven, waarbij een groene en gezonde leefomgeving uitgangspunt is. Anderzijds worden ontwikkelperspectieven uitgewerkt voor gebieden waar verstedelijking vorm krijgt, zoals de Spoorzone Arnhem-Oost en Vredenburg-Kronenburg.

De thematische beleidskaders en gebiedsgerichte uitwerkingen zijn de bouwstenen waarmee de groene en gezonde groei van Arnhem wordt geborgd. Deze bouwstenen worden deels parallel uitgewerkt. We kiezen hier bewust voor, zodat de ontwikkeling van de stad niet nodeloos ‘op slot’ gezet wordt. We zien de wisselwerking tussen beleid en uitvoering als uitgangspunt voor de ontwikkeling van de stad, waarbij we waar nodig doorbraken willen forceren voor versnelde realisatie van meer en goede woningen op de juiste plek. Daarbij houden we uiteraard rekening met vastgesteld beleid. Om doorbraken te realiseren maken we afwegingen met oog voor ieders belangen, waarbij we de Raad betrekken in de planvorming.

De verstedelijkingsopgave vraagt naast de thematische en gebiedsgerichte uitwerkingen zoals benoemd in de Omgevingsvisie om een uitvoeringsstrategie en fasering in de tijd om zo tot een evenwichtige groei van de stad te komen passend bij organisatie en middelen van de stad.



Strategische gebieden Arnhem 2040 (voorontwerp-omgevingsvisie Arnhem 2040)

Instrumenten: publiek-private samenwerking en regulering

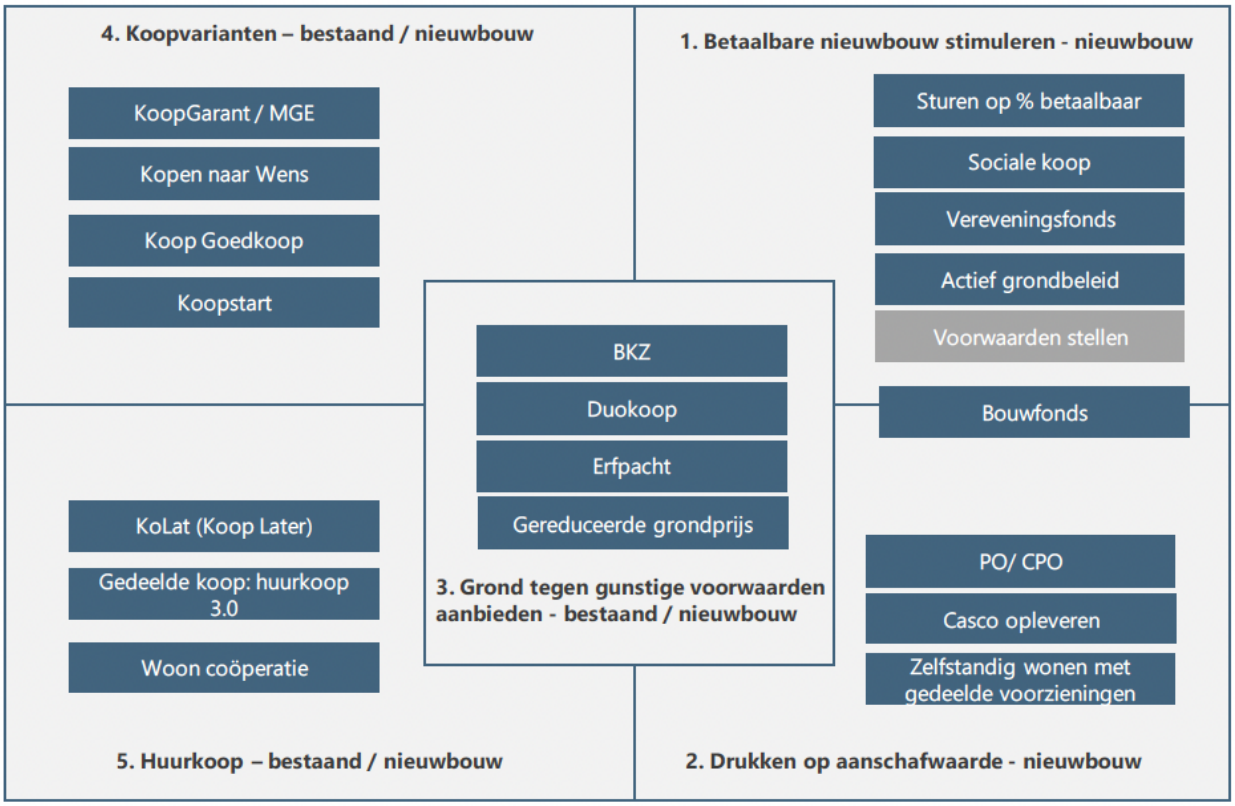
Hoewel verstedelijking gaat over veel meer dan woningbouw, is wonen een belangrijke factor waarbij de gemeente aan meerdere knoppen kan draaien. Gemeenten kunnen een faciliterend beleid voeren (open en flexibel) of meer sturend (zelfbepalend, afdwingbaar) optreden. In de praktijk werken gemeenten hun beleid uit door middel van een mix aan instrumenten. Afhankelijk van de uitgangssituatie kunnen per te

ontwikkelen gebied keuzes worden gemaakt. Hier geven we een algemeen beeld van instrumenten die de gemeente kan inzetten bij het bereiken van zijn doelen in het kader van de woningbouw.

Verstedelijking en gebiedsontwikkeling is op de eerste plaats een samenwerkingsvraagstuk tussen overheid, markt en samenleving. Een belangrijke rol voor de gemeente is het organiseren van een structurele samenwerking tussen alle partijen die betrokken zijn bij de woningbouwontwikkeling: overheden, ontwikkelaars, beleggers, bouwers, makelaars, woningcorporaties.
Op 24 februari jl. is het Arnhemse Stadsakkoord 'Bouwen om te wonen en te leven' vastgesteld. Het akkoord dat is gesloten is een belangrijke stap in de publiek-private samenwerking, en zal de komende jaren voortgezet worden om met de markt werk te maken van een groeiende stad. Ook bij het opstellen van de prestatieafspraken werken we tripartite samen met woningcorporaties en huurdersorganisaties.

Om het aanbod van sociale huurwoningen en betaalbare koop (woningen in lagere- en middensegment) te verbeteren kunnen een aantal instrumenten worden ingezet. Zoals genoemd verschillen instrumenten in de mate van overheidssturing en regulering. Er zijn veel aanbodgestuurde maatregelen denkbaar om betaalbare woningen toe te voegen.
In een rapportage van SpringCo en Rebel voor gemeente Utrecht[1] worden de volgende type categorieën van elkaar onderscheiden:
1. Stimuleren van betaalbare koop in nieuwbouw – regulier en marktconform
2. Nieuwbouwvormen die aanschafwaarde drukken – marktconform maar niet regulier
3. Grond tegen gunstige voorwaarden aanbieden – kan marktconform en niet marktconform
4. Koopvarianten - onder marktprijs aanbieden
5. Huur / koopvarianten – marktconform, tussenvorm tussen koop en huurmarkt.

In onderstaande tabel zijn ter illustratie concrete maatregelen gekoppeld aan bovenstaande categorieën.



[1] Document Utrecht - Rapport Stimuleren nieuwbouw betaalbare koopwoningen.pdf - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl)

Deze maatregelen dragen bij aan de realisatie van extra, betaalbare nieuwbouw. Gemeenten kunnen in beleidskaders ambities vastleggen om per project specifieke percentages in het betaalbare segment te realiseren. Via bestemmingsplannen kan worden afgedwongen dat woningen in het betaalbare segment worden gerealiseerd. Hiervoor dient een doelgroepenverordening te worden vastgesteld.

De Raad heeft recent ingestemd met de Arnhemse doelgroepenverordening waarmee woningcorporaties als premium partner worden gepositioneerd, alsmede met het voorstel voor opkoopbescherming.

Stimuleren betaalbare koopwoningen
Voor ontwikkelaars en woningkopers zijn er koopvarianten beschikbaar waardoor woningen voor niet-marktconforme prijzen kunnen worden aangekocht. Deze koopvarianten betreffen vaak afspraken tussen ontwikkelaar en koper en kunnen in beperkte mate worden afgedwongen door de gemeente.

Om woningen in het betaalbare segment te ontwikkelen én te behouden staat momenteel een model uit Zaanstad in de belangstelling: 'Betaalbare koopwoningen Zaanstad (BKZ). Deze methode is terug te zien in categorie 3. In deze categorie staan constructies centraal waarbij grond en opstal worden gesplitst en een beperkte (niet-marktconforme) erfpachtcanon wordt gehanteerd. Doordat de koper de grond onder de woning niet hoeft te betalen, kan de koopprijs laag blijven. Op deze manier worden woningen voor lagere inkomens bereikbaar. Naarmate het inkomen stijgt wordt de erfpachtcanon kwijtschelding minder. Gelet op de vereisten, werkt deze constructie vooral goed bij woningen die op gemeentegrond worden gebouwd. Deze constructie neemt hoge kosten in de uitvoering met zich mee.

De belangrijkste beperking in het realiseren van betaalbare koopwoningen is dat ze op het moment van oplevering van de woning wel betaalbaar zijn, maar het risico bestaat dat ze op termijn uit de betaalbare koopsector verdwijnen indien de woningprijzen harder stijgen dan de inkomens. Voor het langjarig borgen van betaalbare koopwoningen zijn weinig instrumenten. Middelen die daarvoor worden ingezet hebben mogelijk maar een tijdelijk effect en daarmee een beperkt doelbereik. Omdat woningen snel stijgen in waarde is het ook goed om aan deze betaalbare koopwoningen een zelfbewoningsplicht en anti-speculatiebeding op doorverkoop in te voeren. Dit is mede een reden waarom het goed is terughoudend te zijn met het niet marktconform op de markt brengen van betaalbare koopwoningen.

Grondbeleid
Eveneens behorende tot deze categorie is het bedrijven van 'actieve grondpolitiek'. Als het gaat om het realiseren van deze maatregelen staan niet alleen de beleidsambities centraal, maar ook de manier waarop we onze instrumenten inzetten om gebiedsontwikkelingen letterlijk van de grond te krijgen. Grond is immers het fundament voor stadsontwikkeling. De wetgever heeft gemeenten een set met grondbeleidsinstrumenten ter beschikking gesteld om het ruimtelijk beleid te kunnen verwezenlijken.

Grondbeleid is dus geen doel op zich maar staat ten dienste van het ruimtelijk beleid. Grondbeleid kan worden gedefinieerd als het inzetten van het daarvoor beschikbare instrumentarium met als doel een maatschappelijk gewenst ruimtegebruik te bevorderen, de kwaliteit van het ruimtegebruik te verhogen en tot een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over exploitanten, eigenaren, gebruikers en overheid te komen. Deze doelstellingen legitimeren actief optreden van de overheid op de grondmarkt en het voeren van een regierol.

Voor het voeren van een grondbeleid staat de gemeente een aantal instrumenten ter beschikking;
- Wet voorkeursrecht gemeenten
- Onteigeningswet
- Wet inrichting landelijk gebied
- Stedelijke kavelruil (nieuw; op vrijwillige basis, gemeente kan faciliteren)
- Grondexploitatie (kostenverhaal publiekrechtelijk en privaatrechtelijk)

Onderdeel van de definitieve omgevingsvisie is een uitvoeringsparagraaf waarbij de inzet van deze instrumenten nader wordt toegelicht. Deze paragraaf voegen we later in het proces toe aan deze visie.

Randvoorwaarden: organisatiecapaciteit en investeringsmiddelen

Het in goede banen leiden van de verstedelijking vraagt naast slimme keuzes in het ruimtegebruik en in te zetten instrumentarium om organisatie- en uitvoeringskracht bij de gemeente. Met de omgevingsvisie is er een lange termijn koers voor de fysieke leefomgeving bepaald met keuzes voor de ontwikkeling van de stad. Om deze keuzes in de praktijk waar te kunnen maken zijn investeringen nodig voor versterking van de organisatiecapaciteit alsmede de cofinanciering van gebiedsontwikkelingen.

Organisatiecapaciteit voor planvorming
De vertaling van deze keuzes naar uitvoering vraagt om organisatiecapaciteit (specifieke expertise en competenties), met name op het snijvlak van ruimtelijke strategie en ontwikkeling/gebiedsrealisatie. Op dit moment is er sprake van een disbalans tussen de omvang van de opgave en beschikbare capaciteit. Arnhem is niet de enige stad die voor grote ontwikkelopgaven gesteld staat. De strijd om talent is heftig in een zeer krappe arbeidsmarkt, zeker voor de gevraagde specialistische expertises en competenties. Daarbij komt dat het lastig is om beschikbaar talent voor langere tijd te binden aan de organisatie.

Het is lastig om een scherpe rekensom te maken omdat de verstedelijking nog volop in ontwikkeling is en keuzes gemaakt moeten worden in ambitieniveau, tijd/fasering en rolneming. Om enigszins houvast te hebben bij wat er nodig is maken wij gebruik van kengetallen en ervaringen uit het recente verleden. We beperken ons gemakshalve tot de woningbouwopgave, hoewel we ons er van bewust zijn dat dit een ernstige simplificering van de opgave is en dat er meer nodig is dan het bouwen van woningen.

Uitgaande van een woningbouwopgave van 16.000 woningen tot 2040 en een gemiddelde plancapaciteit die op basis van ervaringsgegevens is gekwantificeerd op 2.000 euro per woning vergt dit een investering in capaciteit van 32 miljoen euro over een periode van 20 jaar. Bij de begroting van 2022 is door de Raad al 0,5 miljoen euro structureel vrij gemaakt voor de verstedelijkingsopgave. Om invulling te geven aan de versterking van de organisatie is een aanvullend budget van minimaal 1 miljoen euro per jaar nodig. Met dit budget wordt er een bodem gelegd in de capaciteit die nodig is om de ruimtelijke planvorming te faciliteren.

Zie ook het risico ‘niet halen gewenste woningbouwontwikkeling en afspraken woondeal / ontbreken voldoende dekking voor plankosten’ op p. 194 van de begroting 2022.

Cofinanciering van gebiedsontwikkelingen
Met voldoende organisatiecapaciteit zijn we er nog niet. Verstedelijking kost immers geld en kan gezien de maatschappelijke impact niet volledig aan de markt worden overgelaten. Bij gebiedsontwikkelingen, zeker in stedelijk gebied met bestaande functies, dekt de nieuwe grondwaarde vrijwel nooit de kosten. Deze tekorten worden niet door de markt gedragen. Het deel van het tekort dat toe te rekenen is aan woningbouw en niet wordt terugverdiend uit de opbrengsten van een gemeentelijke grondexploitatie of uit kostenverhaalsafspraken met private partijen heet de “publieke onrendabele top” (PORT).

Daarnaast zijn zoals hierboven vermeld bij grootschalige verstedelijking flinke publieke investeringen nodig in vergroening van de stedelijke leefomgeving (klimaatadaptatie, biodiversiteit, perken en parken), infrastructuur (OV, fiets, auto) en voorzieningen die samenhangen met de groei van het aantal inwoners (scholen, winkels, huisartsen, sportvoorzieningen etc.)
Anders dan in het verleden, toen het Rijk met brede doeluitkeringen middelen vrij besteedbaar naar de gemeenten overmaakte, werkt het Rijk nu met specifieke regelingen, zoals de woningbouwimpuls (WBI). Het aanvragen van deze regelingen is technisch complex en arbeidsintensief. Daarbij wordt vrijwel altijd 50% cofinanciering van de gemeente geëist en verwacht dat al behoorlijk specifiek bekend is hoe de uitgaven en plannen er uitzien.

Het ministerie van BZK heeft laten berekenen dat de publieke onrendabele top 15.000 euro tot 21.800 euro zal zijn. Dit komt grotendeels overeen met eigen ervaringen. Zo is er bij de WBI-aanvraag voor Kronenburg een gemiddelde publieke onrendabele top berekend van 14.000 euro en heeft de provincie Gelderland een publieke onrendabele top van 15.000 euro berekend.

Uitgaande van een publieke onrendabele top van gemiddeld 15.000 euro per woning zou dit om publieke financiering van 12 miljoen euro per jaar over een periode van 20 jaar betekenen. Uitgaande van 50% cofinanciering door het Rijk gaat het dan om een bedrag van 6 miljoen euro per jaar.

Om woningbouw op de gewenste locaties en in het gewenste tempo te realiseren, is het noodzakelijk om budgettaire ruimte voor cofinanciering te hebben. Dit kan op verschillende manieren vorm krijgen. Bijvoorbeeld door een stedelijk ontwikkelingsfonds te vormen of voor strategische gebieden specifieke bestemmingsreserves in te stellen. Zo'n fonds of bestemmingsreserve kan worden gevuld met een deel van de revenuen van het grondbedrijf of uit de algemene middelen.

Ook kunnen reguliere budgetten van de gemeente (bijv. voor inrichting van de openbare ruimte, groen, riolering, infrastructuur) ingezet worden als cofinanciering zodra ze gekoppeld kunnen worden aan een verstedelijkingsopgave. Een ontwikkelingsfonds of gebiedsreserves zorgen voor een tempoversnelling in de woningbouwproductie die gebiedsontwikkeling op binnenstedelijke locaties mogelijk maken.

Resumerend

Met dit memo heb ik de Raad een beeld willen schetsen van de verstedelijking waar we als stad voor staan en de impact die deze opgave de komende jaren op de gemeente gaat hebben.

Om deze opgave op een goede manier voortvarend op te pakken met de stad is het nodig om:

- slimme keuzes te maken in het ruimtegebruik en deze langjarig en consequent vast te houden, in het verlengde van de uitgangspunten zoals vastgelegd in het verstedelijkingsconcept en de voorontwerp omgevingsvisie Arnhem 2040;
- samen te werken met ontwikkelaars, inwoners en andere betrokken partijen en daarbij een mix van instrumenten in te zetten (soms faciliterend, soms meer sturend of regulerend), passend bij de opgaven die spelen in een specifiek gebied;
- randvoorwaarden op orde te brengen, door de organisatiecapaciteit en investeringen in balans te brengen met de opgave en structureel middelen vrij te maken voor benodigde plancapaciteit en cofinanciering van gebiedsontwikkelingen.