

Onderwerp

Verordening doelgroepen woningbouw Nijmegen

Opsteller	Wieteke Koster	Collegebesluit	28 maart 2023
Programma	Wonen en Stedelijke ontwikkeling	Behandeldatum Raad	
Portefeuillehouder	G. Visser en N.P. Vergunst	Status	Openbaar

Samenvatting

De woonopgave in Nijmegen is groot: In de Uitvoeringsagenda Wonen wordt aangegeven minimaal 10.000 woningen toe te voegen tot en met 2030 en de recente Woondeal 2.0 geeft een woningbouwopgave van 13.000 woningen voor Nijmegen t/m 2030 aan. Daarbij is inzet van de Woondeal 2.0 vergroting van de beschikbaarheid van woningen voor mensen met lage en middeninkomens, waaronder veel starters. Een aanzienlijk deel van de woningbouwopgave van 13.000 woningen uit de Woondeal betreft betaalbare woningen. De doelgroepenverordening kan bijdragen aan de komst hiervan: met een doelgroepenverordening kan in bestemmingsplannen worden vastgelegd dat de nieuw te bouwen woningen in het betaalbare segment moeten worden gerealiseerd, en dat deze worden behouden voor bepaalde doelgroepen woningzoekenden gedurende een bepaalde termijn.

Voorstel

1. De Verordening doelgroepen woningbouw Nijmegen vast te stellen.

Aanleiding

De woonopgave in Nijmegen is groot. In de Uitvoeringsagenda Wonen is opgenomen dat tot en met 2030 minimaal 10.000 woningen moeten worden toegevoegd. De recente Woondeal 2.0 becijfert 13.000 woningen voor Nijmegen als woningbouwopgave tot en met 2030. Van de in de Woondeal 2.0 opgenomen woningbouwopgave zijn 67% betaalbare woningen. Ook in ons coalitieakkoord zetten wij in op de realisatie van deze betaalbare woningen. Voor deze woningbouwopgave worden met verschillende partijen afspraken gemaakt voor de realisering van betaalbare woningen. Ondanks deze afspraken bestaat er aanvullend ook de behoefte om kaders met betrekking tot de termijn voor instandhouding van betaalbare woningen voor bepaalde doelgroepen in combinatie met percentages in de bestemmingsplannen, te borgen met het instrument van de doelgroepenverordening. Daarom is, mede in aansluiting op de toezegging om dit instrument nader te verkennen¹, bijgaande doelgroepenverordening uitgewerkt. Indien uw raad dat wenselijk vindt, kunnen wij een technische toelichting op de doelgroepenverordening verzorgen.

Beoogde impact

De doelgroepenverordening draagt bij aan de volgende ambitie en doelen uit de stadsbegroting:

Ambitie: We zijn een stad met een gevarieerd woningaanbod dat aansluit bij de vraag van alle nieuwe en bestaande bewoners

Doelen:

- We realiseren onze woningbouwopgave uit de Omgevingsvisie en uitvoeringsagenda wonen

¹ 'Het college doet onderzoek naar de inzet van het instrument "Doelgroepenverordening" en informeert de raad na de zomer hierover' (toezegging 1391, 8 juni 2022)

- We hebben voldoende beschikbaar en betaalbaar aanbod van sociale woonruimte

Hoe werkt de doelgroepenverordening?

Op grond van de nu bestaande wetgeving kan de raad in een bestemmingsplan opnemen dat bepaalde woningbouwcategorieën zijn toegestaan binnen een woonbestemming. Dit betreffen o.a. de betaalbare woningen. Voorwaarde is dat de raad deze woningbouwcategorieën in een doelgroepenverordening verder definieert en begrenst. Deze begrenzing betreft de instandhoudingstermijnen, prijsgrenzen en doelgroepen van betaalbare woningbouwcategorieën. In de nu vast te stellen doelgroepenverordening worden randvoorwaarden over instandhoudingstermijnen, prijsgrenzen en doelgroepen vertaald naar een dwingende regeling voor betaalbare nieuwbouwwoningen. Deze regeling wordt alleen van kracht in het geval in een bestemmingsplan de in de doelgroepenverordening opgenomen woningbouwcategorieën worden vastgelegd en is niet van toepassing op bestaande woningen.

De doelgroepenverordening heeft ook een meer indirect effect op de afspraken die worden vastgelegd in overeenkomsten met ontwikkelaars in het kader van gronduitgifte of in anterieure overeenkomsten. Het feit dat de gemeente regels kan stellen voor woningbouwcategorieën versterkt onze positie in onderhandelingen met ontwikkelaars waarin we afspraken willen maken over de realisatie van de betaalbare woningbouwcategorieën. Dit zal veelal gebeuren door afspraken via gemeentelijke gronduitgifte of via overeenkomsten met ontwikkelaars voorafgaand aan vaststelling van het bestemmingsplan, maar dit kan ook via het bestemmingsplan (zonder voorafgaande anterieure overeenkomst). Bij het sluiten van een anterieure overeenkomst is ruimte om een integrale afweging te maken tussen de verschillende opgaven waar wij als stad voor staan, te denken valt naast de betaalbaarheid en doelgroep ook opgaven in de zin van ecologie, economie, circulariteit, esthetiek, etc.

De doelgroepenverordening biedt een inhoudelijk vertrekpunt bij nieuwe privaatrechtelijke afspraken over onder meer instandhouding, doelgroepen, en prijsgrenzen van betaalbare woningbouwcategorieën. We blijven de werkwijze voorstaan om door middel van anterieure overeenkomsten danwel grondverkoop door de gemeente tot afspraken te komen over de betaalbare woningbouwcategorieën. Dit zal de ruimte behouden om een integrale afweging te maken in relatie tot overige beleidsdoelen en om realisatie mogelijk te maken / houden. Daarmee zal naar verwachting de inzet van de doelgroepenverordening zeer beperkt hoeven te zijn.

Bij de afweging om af te wijken van de kaders uit de doelgroepenverordening, of onderdelen ervan in te zetten, wordt onder meer betrokken:

- de integrale afweging in relatie tot overige beleidsdoelen
- het kunnen mogelijk maken / houden van realisatie
- eventuele strijdigheid met gemaakte afspraken of afspraken die op moment van vaststelling van de doelgroepenverordening al in wording waren
- eventuele strijdigheid met afspraken uit gemeentelijke exploitaties die onderdeel zijn van het Voortgangsrapportage Grote Projecten 2023.

Wij zijn voornemens de doelgroepenverordening na twee jaar te evalueren.

Argumenten

1. *Het instrument doelgroepenverordening draagt bij aan de doelstellingen van het beleid uit het coalitieakkoord, de Omgevingsvisie, de Uitvoeringsagenda Wonen, en de Woondeal 2.0*

In de Omgevingsvisie 2020-2040 is o.a. opgenomen dat we meer sociale huur, middeldure huur, goedkopere koop en levensloopgeschikt willen bouwen. Ook in de Uitvoeringsagenda Wonen wordt het doel voor meer betaalbare woningen genoemd en in de recente Woondeal 2.0 betreft 67% van de Nijmeegse woningbouwopgave van 13.000 woningen betaalbare woningen. Als het niet lukt om tot een overeenkomst te komen met

een particuliere eigenaar/ontwikkelaar, heeft de gemeente het alternatief dat het regels kan stellen over betaalbare woningbouwcategorieën in een bestemmingsplan in combinatie met de doelgroepenverordening. Met de doelgroepenverordening kunnen, in combinatie met het bestemmingsplan, instandhoudingstermijnen, prijsgrenzen en doelgroepen van betaalbare woningbouwcategorieën worden opgelegd. Ook kan het helpen om het aandeel betaalbare woningbouwcategorieën af te dwingen.

2. *De doelgroepenverordening zorgt er via het bestemmingsplan voor dat, als geen andere afspraken zijn vastgelegd (bv in een anterieure overeenkomst of gronduitgifteovereenkomst) de nieuwe betaalbare woningen voor een bepaalde tijd behouden blijven voor specifieke doelgroepen.*

Per woningbouwcategorie worden in de doelgroepenverordening onder meer de prijsgrenzen bepaald, de instandhoudingstermijn en de doelgroep voor de betreffende woningen. Die doelgroep is bepaald aan de hand van inkomensgrenzen. Met deze doelgroepenverordening, in samenhang met het bestemmingsplan, kan zo dus worden afgedwongen dat deze woningen voor een bepaalde termijn in stand worden gehouden en specifiek voor de bepaalde doelgroep. De instandhoudingstermijn voor sociale huurwoningen is in de verordening bepaald op 25 jaar, voor middeldure huurwoningen op 15 jaar en voor sociale koopwoningen op 1 jaar.

3. *Betalbare woningen zijn ook randvoorwaardelijk voor rijksmiddelen*

Vanuit het Rijk wordt gestuurd op twee derde deel betaalbare woningen in de nieuwbouw. Dit wordt bij veel rijksmiddelen ook als randvoorwaarde gesteld, bijvoorbeeld bij de middelen uit het Mobiliteitsfonds en rijksbijdragen die passen bij afspraken uit de Woondeal (2.0).

Een doelgroepenverordening is, naast de bekende anterieure overeenkomst en gronduitgifte een aanvullend instrument, in combinatie met het bestemmingsplan, instandhoudingstermijnen, prijsgrenzen en doelgroepen van betaalbare woningbouwcategorieën op te leggen. Ook kan het het aandeel betaalbare woningbouwcategorieën het helpen afdwingen.

4. *Alleen voor nieuwbouwwoningen, de bestaande afspraken worden gerespecteerd*

De doelgroepenverordening zal alleen van kracht worden in nog vast te stellen bestemmingsplannen voor nieuwbouwwoningen. In sommige gevallen zijn er op locaties lopende afspraken gemaakt die zich niet verenigen met de inhoud van de doelgroepenverordening. Bestaande afspraken worden gerespecteerd. Dit geldt ook voor kaders uit de gemeentelijke exploitaties die onderdeel zijn van het Voortgangsrapportage Grote Projecten 2023 die strijdig zijn met de verordening. Dit kan ook het geval zijn voor afspraken die op het moment van vaststelling van de verordening nog niet zijn afgerond. Het college zal trachten om bestaande afspraken met derden en gemeentelijke kaders (planexploitaties) voor projecten die zien op betaalbare woningbouw in lijn te brengen met de instandhoudingstermijnen en beoogde doelgroepen.

5. *Bij het opstellen van de verordening hebben wij gesprekken gevoerd met corporaties en ontwikkelende partijen*

Voor het opstellen van de doelgroepenverordening hebben wij een ronde tafel gesprek gevoerd met woningcorporaties Talis, Woonwaarts, Portaal en SSH& en een aantal ontwikkelende partijen die actief zijn in de regio. Na de uitwerking van een concept verordening is deze aan deze partijen voor reactie voorgelegd. Met woningcorporaties wordt nader gesproken over de mogelijkheden om corporaties verdergaand in positie te brengen (premium partnership). Wij vinden het nu te vroeg om dit stadsbreed door te voeren en hebben daarom met corporaties besproken dat we middels een aantal pilots ervaring op willen gaan doen met het verdergaand in positie brengen van corporaties. Dit willen we vervolgens in gezamenlijkheid met corporaties evalueren. Naast gesprekken met bovengenoemde partijen heeft regionale afstemming plaatsgevonden (regiogemeenten).

6. *Een instandhoudingstermijn van 1 jaar voorkomt zoveel mogelijk langdurige uitvoeringsvraagstukken*

Ondanks de wenselijkheid te sturen op de totstandkoming van sociale koopwoningen, kan dit naar verwachting wel leiden tot uitvoeringsvraagstukken. Zo mag binnen de instandhoudingstermijn de woning maximaal tot de bepaalde prijsgrens worden verkocht, terwijl de marktconforme prijs op het moment van verkoop mogelijk hoger ligt. Ook mag een koper haar/zijn woning uitsluitend verkopen aan de in verordening bepaalde doelgroep.

Op grond van het Bro moet voor de categorie sociale koop de instandhoudingstermijn minimaal 1 jaar en maximaal 10 jaar zijn. Om uitvoeringsvraagstukken en belemmeringen voor verkoper en koper zoveel mogelijk te voorkomen is voor sociale koopwoningen gekozen voor een korte instandhoudingstermijn van 1 jaar. Ook is in de verordening hierom opgenomen dat alleen voor eerste ingebruikname van de koopwoning aan het college gerapporteerd moet worden over de verplichtingen voortvloeiend uit de verordening. Op deze manier beogen we met de doelgroepenverordening te sturen op totstandkoming van sociale koopwoningen en tegelijkertijd langdurige uitvoeringsvraagstukken voor kopers en verkopers zoveel mogelijk te voorkomen.

Kanttekeningen

1. *Het toepassen van de doelgroepenverordening garandeert niet dat de betaalbare woningen er komen*

Het opnemen van betaalbare woningbouw categorieën in een bestemmingsplan garandeert niet dat deze woningen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd; dit zal namelijk mede afhangen van de actuele mogelijkheden om de betaalbare woningbouwcategorieën haalbaar te ontwikkelen, ook in relatie tot andere beleidsopgaven. Indien de ontwikkelende partij niet haalbaar de betreffende woningbouwcategorie kan ontwikkelen, komen deze woningen dan mogelijk niet van de grond. Bij het opstellen van bijgaande verordening is daarom gepoogd een overmaat aan regels in de verordening te voorkomen. Desondanks kan het inzetten van de doelgroepenverordening leiden tot extra regels waarmee de businesscase verder onder druk wordt gezet, wat tot overvraging kan leiden en waardoor projecten nauwelijks van de grond komen en de woningen mogelijk niet worden gerealiseerd.

2. *De voorliggende verordening stuurt niet op metrages. Er ontstaan mogelijk kleine(re) woningen.*

Kwaliteit van woningen is belangrijk en in ons coalitieakkoord hebben we aangegeven extra regulering, zoals een doelgroepenverordening, in te zetten om beter te kunnen sturen op voldoende betaalbare woningen van goede kwaliteit. Kwaliteit kan zich in heel veel facetten uiten, onder andere door de omgeving en de uitstraling van het gebouw, maar kan ook tot uiting komen in de oppervlakte van een woning. Bij de uitwerking van de doelgroepenverordening is er niet voor gekozen om te sturen op minimale metrages om de volgende redenen:

- Het zet de businesscase en daarmee ook de gemeentelijke grondexploitaties onder druk. Dit kan tot overvragen leiden, waardoor projecten nauwelijks van hun plek komen en de woningen mogelijk zelfs niet worden gerealiseerd. Het opnemen van minimum metrages kan ook resulteren in een product dat niet meer marktconform is. Het product komt zonder subsidie of extra dekking niet van de grond. Daarnaast zou ook de instandhoudingstermijn veel langer moeten worden. Immers, de koper zou de woning anders na 1 jaar met flinke winst kunnen verkopen aan iemand buiten de doelgroep.
- Een uniforme regel over het metrage gaat voorbij aan de diversiteit in locaties.
- Ook is er bij nieuwe ontwikkelingen doorgaans sprake van veel en diverse wensen en (kwaliteits-)eisen, waarin een integrale afweging moet worden gemaakt. Extra eisen, bijvoorbeeld minimum metrages kan leiden tot verdrukking van andere wensen of eisen van de gemeente voor de betreffende ontwikkeling.

- Momenteel is het door de sterk gestegen bouwkosten en rentelasten veel lastiger voor ontwikkelaars om haalbaar te ontwikkelen in het betaalbare segment. Het ontstaan van kleine(re) woningen en voornamelijk gestapelde woningen om tot een haalbare businesscase te komen, is daarom waarschijnlijk. Zoals hierboven is toegelicht zou het opnemen van minimum metrages in de doelgroepenverordening de businesscase verder onder druk zetten. Dat kan tot overvragen leiden, waardoor projecten nauwelijks van de grond komen en de woningen mogelijk zelfs helemaal niet worden gerealiseerd. Dat geldt ook voor de sociale koopwoningen tot € 280.000,-. De prijsgrens van een sociale koopwoning wordt in de verordening vastgesteld op € 280.000 v.o.n.. De verordening volgt hiermee de Uitvoeringsagenda Wonen (2020). Door de hoge bouwkostenstijging wordt het steeds lastiger om dit product te ontwikkelen. Het is daarom zeer waarschijnlijk dat er kleine(re) woningen ontstaan en met name appartementen. De verordening biedt ruimte om gemotiveerd af te wijken tot €355.000,- v.o.n. Bij eventuele toekomstige beleidswijziging, bijvoorbeeld ten aanzien van de prijsgrens van €280.000, kan worden overwogen de doelgroepenverordening aan te passen.
- Het kabinet wil de middenhuur reguleren en het woningwaarderingssstelsel (WWS) dwingend maken. Hiermee ontstaat vanuit de rijksoverheid voor het middensegment al sturing op een huurprijs die past bij de kwaliteit van de woonruimte volgens het WWS.

3. *Intrekken of aanpassen van de regels voor instandhoudingstermijn, aanvangshuur, doelgroep na inwerkingtreding Omgevingswet*

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 vervalt de wettelijke grondslag van de huidige doelgroepenverordening. Voor nieuwe plannen kan dan geen gebruik meer worden gemaakt van de doelgroepenverordening in de huidige vorm. Voor de bestaande plannen, waar de doelgroepenverordening van toepassing is verklaard, zal de doelgroepenverordening blijven gehandhaafd. In het omgevingsplan zullen de regels van de doelgroepenverordening worden opgenomen/overgenomen, waardoor eenzelfde werking als de huidige doelgroepenverordening mogelijk is.

De doelgroepenverordening kan met een nieuw raadsbesluit worden ingetrokken of gewijzigd zolang de Omgevingswet niet in werking is getreden. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan de raad dat niet meer. In plaats daarvan moet de raad dan een omgevingsplan vaststellen waarin doelgroepen etc. worden geregeld en de gebieden worden aangewezen waar deze regeling voor gaat gelden. Indien dat aan de orde is worden de onder de Wro vastgestelde bestemmingsplannen met toepassing van de doelgroepenverordening “overgeschreven” en verliezen deze hun werking.

Het intrekken danwel aanpassen van de doelgroepenverordening, of in de toekomst het omgevingsplan, kan financiële gevolgen hebben, die op het betreffende moment in beeld moeten worden gebracht.

Financiën

- De doelgroepenverordening biedt regels omtrent de termijn van instandhouding van betaalbare woningen voor bepaalde doelgroepen. Voor een aantal regels betreft dit een aanscherping op bestaand beleid. Dit zal effect hebben op de financiële haalbaarheid van toekomstige projecten. De financiële haalbaarheid van een project is echter afhankelijk van heel veel factoren. Daarom is er voor gekozen om maatwerk te kunnen bieden binnen de verordening, danwel via het sluiten van anterieure overeenkomsten of gronduitgifte maatwerk te leveren
- De doelgroepenverordening wordt niet toegepast bij eventuele strijdigheid met kaders uit gemeentelijke exploitaties die onderdeel zijn van het Voortgangsrapportage Grote Projecten 2023. Wel wordt getracht om de betaalbare woningbouw binnen deze exploitaties in lijn te brengen met de instandhoudingstermijnen en beoogde doelgroepen.

Raadsvoorstel

- In het coalitieakkoord is €170.000,- beschikbaar gesteld voor regulering. Op voorhand is niet bekend in welke mate de doelgroepenverordening zal worden toegepast en wat de daarvoor benodigde uitvoeringscapaciteit is. Wij zijn voornemens de uitvoeringsactiviteiten voor de doelgroepenverordening uit dit budget te bekostigen.

Vervolg

Na vaststelling wordt de regeling gepubliceerd op overheid.nl. en treedt in werking op de eerste dag na bekendmaking. Wij zijn voornemens om de doelgroepenverordening na twee jaar te evalueren.