

Beleidsnotitie woonbeleid gemeente Heumen 2024-2030

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De druk op de woningmarkt is sinds jaren enorm groot. Daar waar de Rijksoverheid zo'n 15 jaar terug nog dacht dat Nederland 'af' was wat woningbouw betreft, blijkt al jaren dat dit geenszins het geval is. Het tekort aan met name betaalbare woningen is sinds de wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog nooit zo groot geweest. Na de Randstad is de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen de regio waar de grootste tekorten zijn. De gemeente Heumen valt onder deze Groene Metropoolregio.

De gemeente Heumen heeft in 2017 de gemeentelijke Woonvisie vastgesteld, voorzien van een uitvoeringsprogramma. Al snel bleek dat dit uitvoeringsprogramma niet meer goed aansloot op de feitelijke ontwikkelingen zoals de toenemende druk en onstabiele op de woningmarkt. Op 20 februari 2020 heeft de gemeenteraad dan ook een nieuw woningbouwprogramma voor de gemeente vastgesteld. In 2020 heeft de gemeenteraad ingestemd met de Woondeal Arnhem Nijmegen waarbij de handen van 18 gemeenten ineen geslagen zijn om de wooncrisis in onze regio aan te pakken. Nadien is het landschap van de woningmarkt wederom erg veranderd en heeft ook het Rijk ingegrepen om meer regie terug te pakken in de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Dit heeft geleid tot een actualisatie van de regionale afspraken.

Op 16 maart 2023 heeft de raad dan ook ingestemd met de Woondeal 2.0 en besloten om de samenwerkingsagenda Woondeal 2.0 regio Arnhem-Nijmegen als uitgangspunt te hanteren bij de herijking van lokaal ruimtelijk en volkshuisvestelijk beleid. In de Woondeal 2.0 is een groot aantal afspraken gemaakt om de wooncrisis te verhelpen.

Hierin is onder andere de omvang van de woningbouwopgave voor de regio en voor de afzonderlijke gemeenten opgenomen, is afgesproken dat minstens 2/3 van de nieuwbouwwoningen in het betaalbare segment moet worden gerealiseerd waarvan 30% in de sociale huur, is tevens opgenomen dat er beleid moet worden ontwikkeld voor specifieke aandachtsgroepen en dat er meer duurzaam en toekomstbestendig moet worden gebouwd om enerzijds de leefbaarheid van woonomgevingen te verbeteren en anderzijds om een bijdrage te leveren aan klimaatdoelstellingen.

De afgelopen periode hebben wij gewerkt aan een actualisatie van het gemeentelijk woonbeleid en een bijbehorend woningbouwprogramma. Het resultaat daarvan staat beschreven in deze voorliggende beleidsnotitie, Woonbeleid gemeente Heumen 2024-2030.

1.2. Leeswijzer

De notitie is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de kaders die de Rijksoverheid stelt en de harde afspraken die gemaakt zijn in de regio middels de Woondeal 2.0 en die bepalend zijn voor het lokale woonbeleid. Tevens wordt ingegaan op het woonbehoefteonderzoek dat recent regionaal is uitgevoerd. Het daaropvolgende hoofdstuk 3 beschrijft de woningbouwopgaven voor de komende jaren voor de gemeente Heumen. Hoofdstuk 4 gaat in op de wijze waarop de opgaven invulling krijgen. Hoofdstuk 5 gaat in op de rolverdeling en sturingsmogelijkheden op de woningmarkt. Hoofdstuk 6 betreft de planning en het monitoren van resultaten. De notitie sluit af met het benoemen van de risico's in hoofdstuk 7.

De beslispunten die voortvloeien uit deze notitie waarover een expliciet besluit door de raad moet worden genomen, staan ter verduidelijking weergegeven in blauwe kaders.

2. Beleidskader

Het woonbeleid van de gemeente Heumen is aan herziening toe. Dit wordt ingegeven door veranderingen in Rijksbeleid, de gemaakte regionale afspraken in de Woondeal 2.0 en het regionale woonbehoefteonderzoek dat in 2022 is uitgevoerd.

2.1. Nationale Woon- en Bouwagenda

Jarenlang is er geen Rijksdienst voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening geweest omdat de gedachte was dat de woningbouw in Nederland afgerond was en dat de balans in de woningvoorraad aan de markt kon worden overgelaten. Niets bleek minder waar. De druk op de woningmarkt is enorm, als gevolg van onder meer bevolkingstoename, een gebrek aan centrale regie en sturing, vergrijzing,

tekort aan passende en betaalbare woningen, gestegen bouwkosten, een tekort aan personeel en lange bouwperiodes en een stijgende behoefte aan passende woonruimte voor specifieke aandachtsgroepen. De Rijksoverheid besloot dat volkshuisvesting weer tot haar kerntaken moet behoren. In 2022 werd daarom het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) ingesteld en heeft de minister de Nationale Woon- en Bouwagenda vastgesteld. Hierin worden onder meer de oorzaken van de wooncrisis, de doelstellingen en de programmatische aanpak voor de komende jaren geschetst. Het doel van dit beleid is het bevorderen van de beschikbaarheid, betaalbaarheid en de kwaliteit van het woningaanbod in Nederland¹.

De uitdaging is enorm. Tot en met 2030 moeten er landelijk 900.000 woningen gebouwd worden, waarvan 2/3 betaalbaar, waarvan de helft door corporaties gebouwd wordt. Dit aantal is inclusief flexwoningen, transformatiewoningen en splitsing van woningen.

Onder betaalbaar wordt verstaan sociale huur tot de liberalisatiegrens van €808,06 (in 2023), middenhuur vanaf de liberalisatiegrens tot een maximale huur van €1.026,- (in 2023) of een maximale koopprijs die aansluit bij de NHG grens €405.000,- (in 2023).

De woonlasten van mensen moeten beter aansluiten bij hun inkomen. Door onder andere meer betaalbare woningen te realiseren en woonlasten, inkomen, grootte van de woning, kwaliteit en huishoudensgrootte mee te wegen, moet het mogelijk worden dat meer mensen een passende en betaalbare woning kunnen vinden. Verduurzaming van de bestaande voorraad kan daarbij een belangrijke rol spelen. Daarnaast moeten er voldoende woningen voor aandachtsgroepen en ouderen komen en moet de leefsituatie en het perspectief van bewoners van de meest kwetsbare gebieden in Nederland worden verbeterd. Dit laatste moet vorm krijgen door in te zetten op herstructurering.

Om de doelstellingen te kunnen realiseren zet het Rijk onder meer in op:

- Prestatieafspraken: er worden bindende prestatieafspraken met provincies, gemeenten en corporaties gemaakt over de te realiseren woningvoorraad
- Woondeals: er worden bestuurlijke afspraken gemaakt over aantallen, programmering en betaalbaarheid
- Optimaliseren van wet- en regelgeving
- Financiële ondersteuning door onder andere gelden Woningbouwimpuls (WBI) en inzet flexpools

2.2. Woondeal 2.0

Zoals vermeld in de inleiding zijn in 2020 de gemeenten binnen de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, waar de gemeente Heumen onderdeel van is, de provincie Gelderland en het Rijk een langjarige samenwerking aangegaan om de woningmarkt beter te laten functioneren. Aanleiding daarvoor was dat dat onze regio in de top 3 van regio's valt waar de woningtekorten het grootst zijn, de woonopgaven bovengemiddeld zijn en de uitvoering onder druk staat. Door middel van de Woondeal 1.0 is

toen de afspraak gemaakt om t/m 2030 100.000 woningen te realiseren².

Nadien heeft het Rijk de Nationale Woon- en Bouwagenda opgesteld, zijn er diverse onderzoeken uitgevoerd en scenario's geschetst om o.a. te monitoren of de afspraken in de Woondeal voldoende adequaat zijn. Dit heeft geresulteerd in een nieuwe Woondeal. De raad heeft deze nieuwe Woondeal, de Woondeal 2.0, op 16 maart 2023 vastgesteld en deze vormt dus de basis voor het herziene gemeentelijk beleid (zie bijlage voor raadsbesluit, raadsvoorstel en Woondeal 2.0).

Samenvattend zet de Woondeal 2.0 in op:

- De realisatie van de woningbouwopgave als bouwsteen van en binnen de kaders van de gezamenlijke eerder vastgestelde Verstedelijkingsstrategie Arnhem-Nijmegen/Foodvalley.
- Een gezonde woningmarkt met een woningtekort van 2% in 2030. Daarom zetten we conform de provinciaal bestuurlijke afspraak in op de bouw van 33.000 woningen tot en met 2030 en richting 2040 zo'n 55.000 woningen. Circa 20.000 van deze woningen worden gerealiseerd in 3 grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties³: Nijmegen Stationsgebied, Nijmegen Kanaalzone en de Spoorzone Arnhem Oost en 17.000 woningen in de 17 andere focusgebieden, waaronder de Kanaalzone Malden.
- Ophoging van de woningproductie van 3.300 naar zo'n 3.700 woningen per jaar; onder andere door inzet op flexwoningen en ruimte voor alternatieve woonvormen.
- Gezamenlijke inzet voor het huisvesten van jong talent om zo bij te dragen aan de kenniseconomie door realisatie van voldoende studentenhuisvesting en inzet op voldoende aanbod voor jonge starters. Het Landelijk Actieplan Studentenhuisvesting (LAS) wordt hierbij als uitgangspunt gehanteerd.

1) Nationale Woon- en Bouwagenda, ministerie van VRO, 2022

2) Woondeal 2.0, Groene Metropoolregio Arnhem Nijmegen, 2023

3) NOVEX locaties zijn grootschalige woningbouwlocaties die opgenomen zijn in de Nationale Omgevingsvisie Extra

- Beter benutten van de bestaande voorraad als (onderbelichte) kans voor het verminderen van de woningnood en het optimaal benutten van de gebouwde omgeving bij de groei van het aantal kleinere huishoudens, als kans voor het vergroten van leefkwaliteit in bestaande wijken, én voor het realiseren van de ambities van de verstedelijkingsstrategie ‘meer landschap meer stad’.
- In lijn met de nationale doelstelling naar 2/3 betaalbaar een vergroting van de beschikbaarheid van woningen voor mensen met lage en middeninkomens, waaronder veel starters. We zorgen voor voldoende betaalbare woningen voor aandachtsgroepen en een evenwichtige spreiding daarvan over de gemeenten. Dit gebeurt op basis van het principe van fair-share, waarbij de beooging is het rechte trekken van een bestaande scheve verdeling ten opzichte van de deelnemende regiogemeenten.
- Op dit moment is 31% van de woningen in de regio een corporatiewoning. Iedere gemeente zorgt vanaf 2025 binnen de nieuwbouw voor minimaal 30% sociale huur en minimaal 35% middenhuur of betaalbare koop (tot € 355.000)⁴. Op basis van de uitkomsten van het woningbehoefteonderzoek zet de regio zich ervoor in dat een op basis van het woonbehoefteonderzoek per gemeente te bepalen deel in het middensegment bestaat uit betaalbare koopwoningen voor de lagere inkomens met een prijs van maximaal € 250.000 of middenhuur.
- Verduurzamen en toekomstbestendig maken van de bouwsector en vermindering van bouwkosten, doordat circulair en conceptueel bouwen de norm is bij woningbouw. Zo dragen we bij aan de reductie van 55% tot 60% CO₂-uitstoot (Paris-proof), 50% primaire grondstoffen en 50% uitstoot van stikstof in 2030. Met klimaatadaptief bouwen en beheren beperken we de overlast van de gevolgen van klimaatverandering. Dit gaat hand in hand met natuurinclusief bouwen.

Bovengenoemde doelstellingen zijn in de Woondeal 2.0 opgenomen in een pakket maatregelen en deze maatregelen worden in de komende periode regionaal nader uitgewerkt in beleid en instrumenten. Tevens is gesteld dat adequate financiële ondersteuning vanuit het Rijk en provincie noodzakelijk is voor het realiseren van deze doelstellingen. Door onze gemeente is bij het ondertekenen van de Woondeal 2.0 als voorwaarde gesteld dat het Rijk en de provincie substantieel bijdragen in het afdekken van onrendabele toppen. Zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau wordt intensief gewerkt aan het realiseren van het geheel⁵.

2.3. Woonbehoefteonderzoek 2022 Groene Metropoolregio

Om te monitoren hoe de regionale woningmarkt functioneert en daar waar nodig bij te sturen, voert de Groene Metropoolregio periodiek een woonbehoefteonderzoek uit. Dit gebeurt na het beschikbaar komen van actuele WoON-gegevens, in nauwe samenwerking met Woonkr8 betrokken marktpartijen⁶. Dit onderzoek is in 2022 uitgevoerd. De uitkomsten van het onderzoek zijn mede input geweest voor de afspraken uit de Woondeal 2.0.

Uit het woonbehoefte onderzoek komt de volgende lokale behoefte naar voren voor de periode t/m 2030 en de periode t/m 2040⁷:

	In te lopen woningtekort	Huishoudensgroei 2022-2030	Huishoudensgroei 2031-2039	Totale woningbehoefte 2022-2030	Totale woningbehoefte 2022-2039
Gemeente Heumen	280	340	-30	620	590

Tabel 2.1, Groei Woningbehoefte, Bron Woonbehoefteonderzoek Companen, 2023

De woningbehoefte bestaat uit twee componenten: de huishoudensontwikkeling én een tekort aan woningen dat er nu al is en ingelopen moet worden. In de periode t/m 2030 is er in Heumen behoefte aan 620 extra woningen.

- In Heumen is veel behoefte aan sociale- betaalbare woningen. Van de totale woningbehoefte betreft 83% een sociale huur-, middel dure huur- of koopwoning < € 355.000.
- Per saldo is er ook behoefte aan duurdere koopwoningen (> €355.000), waarbij het accent ligt op grondgebonden woningen.

4) Deze grens was in 2022 de NHG-grens. De Woondeal 2.0 hanteert deze grens als absoluut plafond. De Nationale Woon- en Bouwagenda gaat uit van meegroei met de NHG-norm.

5) Woondeal 2.0, Groene Metropoolregio Arnhem Nijmegen, 2023; Voor meer informatie: https://www.groenemetropoolregio.nl/media/v5jhkggm/woondeal_2-0_v10.pdf

6) Het Woononderzoek Nederland (WoON) geeft inzicht in de samenstelling van huishoudens, de huisvestingssituatie, de woonwensen, de woonlasten en het verhuisgedrag, in opdracht van de Rijksoverheid. De resultaten van het onderzoek vormen een belangrijke basis voor het woonbeleid van de Nederlandse overheid. Woonkr8 is het samenwerkingsverband van 20 woningcorporaties in de woningmarktregio Arnhem-Nijmegen.

7) Bron, Woonbehoefteonderzoek Companen, 2023

- In de middel dure huursector is behoefte aan extra appartementen en levensloopgeschikte woningen. De vraag is met name afkomstig van ouderen. Per saldo komen de grondgebonden middel dure huurwoningen mogelijk wat onder druk te staan. Jongeren geven vaak de voorkeur aan een koopwoning, midden huur is voor hen vaak tweede keus.
- In de goedkope koop (< €250.000) is naar verhouding meer behoefte aan grondgebonden woningen. De vraag is vooral afkomstig van jongeren met een koopwens.
- In de betaalbare koop (€250.000 - €355.000) is zowel behoefte aan grondgebonden (rij)woningen als aan appartementen. De vraag naar appartementen komt vooral van ouderen die nu in een koopwoning wonen.

	Sociale huur	Middenhuur	Goedkope koop < €250.000	Betaalbare Koop €250.000-€355.000	Dure koop > € 355.000
Gemeente Heumen	120	0	220	145	105
	21%	0%	37%	24%	18%

Tabel 2.2, Kwalitatieve woningbehoefte 2022 t/m 2030, Bron Woonbehoefteonderzoek Companen, 2023

3. Woningbouwopgaven gemeente Heumen

Het recent vastgestelde Rijksbeleid zoals beschreven in de Nationale Woon- en Bouwagenda en de recent geactualiseerde Woondeal 2.0 Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, maken dat het noodzakelijk is om de vigerende Woonvisie en het huidige woningbouwprogramma van de gemeente Heumen te herzien. De woningbouwopgaven betreffen zowel kwantitatieve als beleidsmatige opgaven.

3.1. Kwantitatieve woningbouwopgave gemeente Heumen

Het hiervoor besproken woonbehoefteonderzoek gaat uit van de lokale behoefte. Deze is modelmatig opgesteld en geeft een goede indicatie voor de woningbehoefte in de eigen gemeente. In de woningbouwopgave die uit de Woondeal 2.0 naar voren komt, wordt niet alleen rekening gehouden met de lokale behoefte, maar ook wat er in de regio als geheel aanvullend nodig is. Om die reden zijn de aantallen voor woningbouwopgave uit de Woondeal 2.0 hoger dan de aantallen uit het woonbehoefteonderzoek. Omdat wij door het ondertekenen van de Woondeal 2.0 ook verantwoordelijk zijn om aan een deel van de regionale opgave te voldoen, beschouwen wij de woningbouwopgave vanuit de Woondeal 2.0 als leidend.

In onderstaande tabel staat weergegeven wat de totale opgave is, onderverdeeld naar een prognose per jaar t/m 2030.

	Te realiseren woningen bruto	Sloop	Te realiseren woningen netto	Totale plan-capaciteit	Harde plan-capaciteit
2022	60	X	60	80	60
2023	50	X	50	70	30
2024	120	60	60	160	10
2025	80	X	80	100	0
2026	120	X	120	160	0
2027	120	X	120	160	0
2028	120	X	120	160	0
2029	120	X	120	160	0
2030	120	X	120	160	0
Totaal	910	X	850	1.210	100

Tabel 3.1. Bron: Woondeal 2.0, Groene Metropoolregio, maart 2023

Bij deze tabel kan de volgende opmerking geplaatst worden. De aantallen die voor 2024 vermeld staan, nog gebaseerd zijn op sloop van de Ericastraat (zie tabel 4.1). Dit project is vervallen. Wij houden echter wel vast aan een netto toevoeging van 60 woningen voor 2024.

Dit overzicht is inclusief de woningbouwaantallen van de Kanaalzone.

Het kan zijn dat in sommige jaren meer of minder woningen gerealiseerd worden. Wij houden de aantallen per jaar in principe aan als graadmeter om te bepalen of we op koers liggen voor het te realiseren programma.

Zoals eerder vermeld dient van de totale opgave 2/3 betaalbaar te zijn. Dit betekent 30% sociale huur, 35% middenhuur of betaalbare koop tot €355.000 en een inspanningsverplichting voor betaalbare koop tot €250.000.

In onderstaande tabel staat weergegeven hoe in de Woondeal 2.0 de differentiatie voor de gemeente Heumen vormgegeven is:

	Sociale huur totaal	Sociale huur corporaties	Middenhuur totaal	Middenhuur corporaties	Betaalbaar koop	Betaalbaar totaal
2022	20	20	0	X	20	30
2023	20	20	20	X	10	40
2024	40	30	10	X	10	60
2025	20	20	0	X	10	20
2026	30	20	20	X	30	80
2027	30	20	20	X	30	80
2028	30	20	20	X	30	80
2029	30	20	20	X	30	80
2030	30	20	20	X	30	80
Totaal	250	190	130	X	200	550
	27%		14%		22%	60%

Tabel 3.2, Woningbouwopgave in het betaalbare segment
Bron: Woondeal 2.0, Groene Metropoolregio, maart 2023

Bij deze tabel valt op dat bij deze onderverdeling naar prijssegment, wij niet aan de gestelde percentages voldoen. Wij hanteren echter de aantallen en percentages zoals vermeld in deze tabel. Bovendien moet worden opgemerkt dat tabel 3.2 uitsluitend gaat over de te realiseren aantallen in het betaalbare segment, dus sociale huur, middenhuur en betaalbare koop. Deze aantallen beschouwen wij als ondergrens waarbij wij ernaar streven dat het totale aantal te realiseren sociale woningen door de corporatie wordt ontwikkeld en niet door particuliere ontwikkelaars. Indien het mogelijk is om meer in het betaalbare segment te ontwikkelen, heeft dat de voorkeur.

3.2. Beleidsmatige woningbouwopgave

Naast de feitelijke woningen die gerealiseerd moeten worden, ligt er op beleidsmatig vlak tevens een aantal onderwerpen ter verdere uitwerking. De huidige woningmarkt is immers complex en zwaar overspannen. Het is van belang om naar creatieve oplossingen te zoeken. Bovendien moet deze woningmarkt tevens diverse doelgroepen bedienen. Het is van belang dat er beleid ontwikkeld wordt op de volgende deelterreinen:

- Huisvestingsverordening
- Flexibele en tijdelijke woningen en vernieuwende bouwconcepten
- Toekomstbestendig bouwen waaronder circulair, conceptueel, klimaatadaptief en biodivers
- Permanente bewoning vakantieparken
- Beter benutten van de bestaande voorraad door transformatie en herstructurering van bestaande buurten
- Arbeidsmigranten
- Woonzorgvisie en ouderenhuisvesting

De Rijksoverheid heeft gesteld dat iedere gemeente een woonzorgvisie moet hebben. In een woonzorgvisie wordt aangegeven wat er nodig is om voldoende huisvesting en maatschappelijke ondersteuning te bieden en de juiste zorg te regelen voor aandachtsgroepen en ouderen.

De categorie ouderen geven wij specifieke aandacht. Zoals eerder vermeld is er onder deze doelgroep een vraag naar appartementen van ouderen die in een (te grote) eengezinswoning wonen. Wij zetten in op het bevorderen van de doorstroming door ouderen te stimuleren om te verhuizen naar meer passende woonruimte.

Alle deelnemende overheden in onze regio zijn zoekende op welke wijze aan deze opgaven adequaat invulling gegeven kan worden. Deze beleidsonderdelen worden allemaal vanuit de Woondeal 2.0 in regionaal verband opgepakt, gezamenlijk uitgewerkt en aan de afzonderlijke colleges en raden ter besluitvorming aangeboden. Op deze wijze worden de krachten gebundeld en werken we toe naar een meer eenduidig, transparant en herkenbaar woonbeleid in de regio.

Tot slot ontwikkelen wij samen met Oosterpoort standplaatsenbeleid voor woonwagens.

4. Invulling Woonbeleid gemeente Heumen 2024-2030

Beslispunt 1.a.

4.1. Visie op de opgave

De gemeente Heumen ambieert een groei van alle kernen waarbij we uitgaan van behoud van het dorps karakter van de kernen Heumen, Overasselt en Nederasselt. In de kern Malden is meer ruimte voor verstedelijking.

In het voorliggend beleid maken we geen ruimtelijke keuzes ten aanzien van locaties. Voor de actuele woningbouwlocaties zijn deze keuzes grotendeels gemaakt. Voor zover dat niet het geval is, worden verdere locatiekeuzes en ruimtelijke afwegingen in de Omgevingsvisie en de uitwerking daarvan gemaakt. In het woonbeleid wordt uitsluitend de volkshuisvestelijke afweging gemaakt.

Hoe geven we de opgave vorm?

1. Uitgangspunt is dat alle kernen kunnen groeien. Daarbij hanteren wij een aantal criteria. Inbreiding gaat voor uitbreiding. Als er uitgebreid kan worden, kan dat uitsluitend grenzend aan de bebouwde kom. In het buitengebied worden in principe geen woningen gebouwd, behalve woningen die passen in de regelingen voor vrijkomende agrarische bebouwing.
2. De gemeente zet in op flexibel programmeren. Dat houdt in dat plannen die passen bij de actuele vraag en toegevoegde waarde voor de woningvoorraad de ruimte en prioriteit krijgen, terwijl bij plannen die niet (tijdig) tot ontwikkeling komen of waar geen behoefte aan is, of niet passend is binnen de opgave, de capaciteit wordt afgeschaald of ingetrokken. Daarbij wordt rekening gehouden met de grootte van plannen, passend bij de kern.
3. Wij gaan uit van een percentage van de totale opgave verdeeld over de kernen, naar rato van het aantal inwoners per kern en niet van absolute aantallen. Op die manier kunnen er verhoudingsgewijs per kern ongeveer evenveel woningen toegevoegd worden, passend bij de opgave. Dit leidt tot onderstaand overzicht dat wij expliciet als indicatief en richtinggevend beschouwen. Bovendien hanteren we hierbij een marge om flexibel te kunnen blijven inspelen op initiatieven van zowel de gemeente als van ontwikkelaars.

	Inwoners	Percentage	Aantal woningen
Malden	11.205	67	570
Heumen	1.875	11	94
Overasselt	2.640	16	136
Nederasselt	825	6	50
Totaal	16.545	100	850

Tabel 4.1, Bron: BAG 2021

4. Wij hanteren differentiatieregels bij ieder nieuwbouwproject van zowel de gemeente als van ontwikkelaars. Dit komt voort uit de Woondeal 2.0. Voor particuliere projecten hanteren wij deze differentiatie vanaf 10 nieuwbouw woningen met ingang van 1 oktober 2023. Bij minder dan 10 woningen achten wij de haalbaarheid van onderstaande differentiatie niet realistisch. Concreet betekent dit:
67 % betaalbaar = minstens 30% sociale huur
minstens 35% middenhuur of betaalbare koop tot €355.000
inspanning voor betaalbare koop tot €250.000
Bij ieder project onderzoeken we nadrukkelijk welke mogelijkheden er zijn om goedkope koop tot €250.000 te realiseren.

4.2. Plancapaciteit en regionale opgave

Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, heeft de gemeente Heumen een totale plancapaciteit van 1.210. Dit betekent dat er een planvoorraad is voor 1.210 woningen die zich in een meer of minder gevorderd stadium verkeren. De woningbouwopgave bedraagt 850 woningen. Dit betekent dat de gemeente Heumen op dit moment over een plancapaciteit beschikt van 142%.

Vanuit de Woondeal wordt verwacht dat iedere gemeente over een plancapaciteit van 130% beschikt. Hiermee voldoen wij ruim aan de norm en dit is ook nodig. De genoemde plancapaciteit is altijd een momentopname (februari 2023) en is aan verandering onderhevig. Er moet immers met planuitval rekening gehouden worden. Niet alle plannen komen tot uitvoering om uiteenlopende redenen: zo blijken plannen soms financieel niet haalbaar, zijn er gronden van derden nodig waar geen overeenstemming over komt of trekt een initiatiefnemer of ontwikkelaar zich terug. Om die reden willen wij op voorhand niet afschalen naar een lagere plancapaciteit.

In principe focussen wij op realisatie van de regionale opgave op de locatie Kanaalzone in Malden. Wegens risico op (gedeeltelijke) planuitval moeten echter andere locaties waar substantieel woningen toegevoegd kunnen worden ook in beeld blijven (voor eventuele verdichting) om aan de regionale opgave te kunnen voldoen.

Indien de Kanaalzone én de locaties waar substantieel woningen toegevoegd kunnen worden elders in de gemeente, tot ontwikkeling komen, zou gesteld kunnen worden dat we meer realiseren dan de regionale opgave bedraagt. Dit vormt op voorhand geen probleem, omdat de opgave die nu gesteld is voor de periode tot 2030 geldt, de kans aanwezig is dat niet alle projecten voor die tijd tot realisatie komen maar ook na 2030 en wij na 2030 ook een woningbouwopgave zullen hebben op lokaal en regionaal niveau, gezien de enorme hoeveelheid woningen die regionaal gebouwd moeten worden. Hoe groot de opgave voor de periode 2030-2040 wordt, is nog niet duidelijk.

Om die reden achten wij het noodzakelijk dat de planvorming gefaseerd voor alle locaties waar substantieel woningen toegevoegd kunnen worden, door kan gaan c.q. kan starten.

Hieronder volgt een overzicht van de actuele planvoorraad naar kern en prijscategorie. Dit overzicht is puur indicatief bedoeld en is gebaseerd op de huidige stand van zaken van de plannen. Het overzicht is aan verandering onderhevig en moet dus niet als vaststaand gegeven beschouwd worden.

Beslispunt 1.b.

Kern	Sociale huur	Midden huur Betaalbare k oop (tot € 355.000)	Dure huur Dure koop (>€ 355.000)	NTB	Totaal
Malden	291	306	300		897
Heumen	30	35	35		100
Overasselt	22	43	55		120
Nederasselt					
Overig				93	93
Totaal	343	384	390	93	1210

Tabel 4.2, Actuele planvoorraad naar kern en prijscategorie (combinatie van harde en zachte plancapaciteit, dus indicatief)

5. Rolverdeling en sturingsmogelijkheden op de woningmarkt

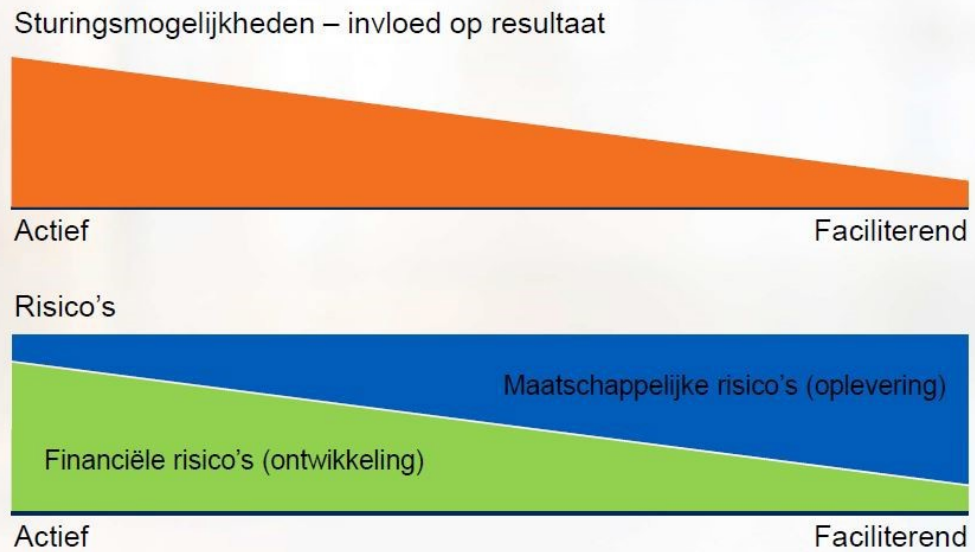
De gemeente kan op een aantal manieren de woningmarkt enigszins beïnvloeden is. Enerzijds door de rol die de gemeente en woningcorporatie hebben en anderzijds door de inzet van volkshuisvestelijk instrumentarium.

5.1. Rol gemeente

Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. Er bestaan verschillende vormen van grondbeleid: actief en faciliterend grondbeleid zijn de uitersten van het spectrum.

Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente de gronden zelf. De kosten die de gemeente maakt voor planvoorbereiding en –uitvoering en de aanleg van de infrastructuur, worden verhaald in de gronduitgifteprijs. Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de grondverwerving en- uitgifte over aan private partijen. De gemeente verhaalt de kosten die zij maakt en waarvan de grondeigenaar profiteert, op de betreffende grondeigenaar. Er is een verschil in risico's die de gemeente loopt bij actief of faciliterend grondbeleid. Bij actief grondbeleid loopt de gemeente meer financiële risico's, maar is er meer sturing mogelijk op het eindresultaat. Bij faciliterend grondbeleid loopt de overheid minder financieel risico, maar is er tegelijkertijd minder invloed op het eindresultaat.

Afwegingen actieve vs faciliterende sturing



Afbeelding 5.1: schematisch overzicht grondbeleid, Bron: Bestuursacademie

De gemeente Heumen heeft in het verleden een meer actief grondbeleid gevoerd door strategisch gronden aan te kopen met het oog op gebiedsontwikkeling of behoud van natuurwaarden. Voorbeelden daarvan zijn de grondaankopen ten westen van Overasselt ten behoeve van woningbouwontwikkeling en het Lierdal met oog op behoud van het open karakter aldaar.

De laatste jaren voert de gemeente Heumen een meer situationeel grondbeleid. Dat wil zeggen dat de gemeente gronden verwerft op het moment dat zij het nodig acht om een bepaalde ontwikkeling mogelijk te maken. Op voorhand actief gronden aankopen waar geen directe relatie met een planlocatie mee is, is af te raden. Het financiële risico daarvan is hoog. Een meer situationeel grondbeleid voeren is passend voor de gemeente Heumen en dat blijven wij voortzetten.

Dit neemt niet weg dat indien zich kansen voordoen om op strategische plekken tegen gunstige voorwaarden gronden te verwerven, wij dit onderzoeken.

Beslispunt 1.c.

Het voeren van situationeel grondbeleid is passend voor de gemeente Heumen. Hierbij blijven wij oog houden voor mogelijkheden tot aankoop van gronden op strategische plekken tegen gunstige voorwaarden.

5.2. Rol woningcorporatie en andere ontwikkelaars

Een van de uitgangspunten van de Woondeal 2.0 is dat toegelaten instellingen (corporaties) maximaal in stelling gebracht worden om hun aandeel te kunnen realiseren. Dit betekent dat wij Oosterpoort, de actieve woningcorporatie in de gemeente Heumen, in een vroeg stadium van planvorming betrekken en dat zij onze preferente partner is voor sociale huur. Daar waar mogelijk zien wij Oosterpoort ook als eerste partner voor de middenhuur. Vanuit de maatschappelijke taak die de corporatie heeft, biedt dat de beste garantie voor balans in prijs/kwaliteit van woningen en voor duurzaam behoud van de woningen voor de doelgroep op de lange termijn. Bovendien wordt verhuur gekoppeld aan inkomensgrenzen zodat scheefhuren zo goed als mogelijk is, voorkomen wordt en wordt verhuur gekoppeld aan een transparant, uniform en eerlijk toewijzigingssysteem (Entree).

Bij particuliere ontwikkelaars ligt dit anders. Er kunnen weliswaar afspraken gemaakt worden voor behoud voor de doelgroep voor een afgebakende periode, doorgaans 10 of 15 jaar. Zij hoeven zich echter niet aan inkomensgrenzen te houden en zijn bovendien geen partner in het regionale woonruimteverdelingsstelsel. Dit creëert ondoorzichtigheid voor de huurder. Daarnaast beschikken we niet over een systeem waarbij we dit kunnen monitoren dan wel handhaven.

Beslispunt 1.d.

Omdat er een enorm tekort is aan betaalbare woningen, ziet de gemeente Heumen noodzaak om strakke spelregels voor nieuwbouw op te stellen:

1. In beginsel wordt sociale huur uitsluitend door een toegelaten instelling, een lokaal actieve woningcorporatie, gerealiseerd.

2. Indien er gemeentelijke initiatieven zijn voor woningbouwontwikkeling, is de lokaal actieve woningcorporatie altijd de gesprekspartner om te bezien of de corporatie op die locatie ambieert om sociale huur te ontwikkelen.
3. Voor middenhuur is de lokaal actieve woningcorporatie tevens eerste gesprekspartner om aan de opgave te voldoen. Indien het uitsluitend om middenhuur gaat, zal ook de markt uitgenodigd worden, als gevolg van het Didamarrest.
4. Indien een ontwikkelaar sociale huur wil realiseren, hanteren we de volgende uitgangspunten:
 - a. De gemeente vraagt voor aanvang aan de ontwikkelende partij een intentieverklaring op te stellen met een toegelaten instelling die de intentie heeft de sociale huurwoningen te exploiteren;
 - b. De gemeente maakt met de ontwikkelende partij afspraken over het minimaal te realiseren aantal sociale huurwoningen, in aansluiting op de afspraken uit de Woondeal 2.0. Dit wordt zowel in een intentie als in het bestemmingsplan (omgevingsplan) vastgelegd.
 - c. Indien sociale huur onvoldoende wordt gerealiseerd, moet de ontwikkelende partij elders binnen de gemeente zorgen voor compensatie door nieuwbouw van sociale huur.
5. Voor de ontwikkeling van sociale huur op grond van de gemeente, hanteert zij de met Oosterpoort overeengekomen grondprijzentabel.

5.3. Instrumenten: sturingsmogelijkheden op de woningmarkt

De gemeente beschikt over een aantal instrumenten waarmee de woningmarkt enigszins te beïnvloeden is. Hieronder volgt een opsomming van de voorhanden zijnde instrumenten en een beknopte toelichting erop.

Prestatieafspraken

Jaarlijks maakt de gemeente afspraken met de lokaal actieve woningcorporatie om sturing te kunnen geven aan de sociale huurmarkt. De basis daarvoor ligt in de Woningwet. Om afspraken te kunnen maken is vigerend woonbeleid nodig. In de prestatieafspraken maken we gezamenlijke afspraken over onder meer de aantallen woningen die gebouwd moeten worden, over de kwaliteit van de bestaande voorraad als ook de nieuwbouwwoningen, over locaties waar de corporatie kan ontwikkelen, de woonruimteverdeling, betaalbaarheid, verduurzaming en huisvesting van bijzondere doelgroepen en de rol van de corporatie.

In 2022 hebben wij er voor gekozen om meerjarige afspraken te maken voor een periode van 4 jaar, waarbij we jaarlijks een uitvoeringsagenda opstellen en tweemaal per jaar de stand van zaken monitoren om te bezien of we op koers liggen voor het behalen van de afspraken.

Starterslening

In 2020 heeft de gemeente Heumen een verordening startersleningen vastgesteld. De starterslening is een tweede hypotheek bovenop de eerste hypotheek, speciaal voor mensen die hun eerste huis kopen. De starterslening overbruggt het verschil tussen de koopsom van een woning en het bedrag dat de koopstarter maximaal kan lenen volgens de normen van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG). De gemeente bepaalt tot welk bedrag een starterslening maximaal kan worden verstrekt, maar dit kan nooit meer zijn dan 20% van koopsom of kostengrens van de woning (volgens definitie van NHG). De gemeente Heumen hanteert als maximale aankoopprijs de NHG grens en de starterslening mag maximaal € 40.000 bedragen.

Dit instrument is de afgelopen jaren succesvol gebleken. Het beschikbare krediet is in 2023 aangevuld met € 525.000. De verordening van 2020 hield een leeftijdsgrens van 35 jaar, de maximale leeftijd waarop een koopstarter een starterslening kan aanvragen. Om meer koopstarters de mogelijkheid te geven om aanspraak te maken op de starterslening, is deze leeftijdsgrens losgelaten.

Huisvestingsverordening

Op basis van de Huisvestingswet worden vrijkomende woningen van woningcorporaties verdeeld volgens de regels van de huisvestingsverordening. Deze verordening, die door alle gemeenteraden in deze regio is vastgesteld, regelt de woonruimteverdeling en de urgentieverlening in de gehele woningmarktregio Arnhem-Nijmegen. De Huisvestingswet schrijft voor dat een huisvestingsverordening ten hoogste vier jaar geldig is. De huidige huisvestingsverordening komt per 31 december 2023 te vervallen. Vanwege aantoonbare blijvende schaarste en vanwege het grote belang om sociale huurwoningen op een rechtvaardige, transparante en evenwichtige manier te verdelen, is het noodzakelijk de huisvestingsverordening te vervangen door een nieuwe. De afgelopen periode is in regionaal verband gewerkt aan een geactualiseerde verordening. De verwachting is dat deze eind 2023 ter vaststelling bij de raad ligt. De belangrijkste aanpassingen zijn de volgende:

- Het percentage voor loting is verhoogd naar een bandbreedte van 15% tot maximaal 30%. Dit doen we om starters meer kans te geven.

- Het begrip maatwerk in de toewijzing is vervangen door het begrip bemiddeling. Daarbij is beter omschreven welke doelgroepen hier onder vallen. Op deze wijze willen we de onduidelijkheid en slechte registratie en dus ook niet valide monitoring uit het verleden oplossen. Bovendien is nu ook duidelijker omschreven welke groepen met een gelabelde woning voorrang kunnen krijgen, zoals ouderen, grote gezinnen, etc.
- Het wordt voortaan mogelijk om 50% van de sociale huurwoningen die middels nieuwbouw in een gemeente worden toegevoegd toe te wijzen aan inwoners van die gemeente. Hiermee is tegemoet gekomen aan de wens om meer sociale huurwoningen aan eigen inwoners toe te kunnen wijzen.
- Er wordt voor gemeenten de mogelijkheid opgenomen om de verlening van mantelzorgurgenties, die tot nu toe per gemeente was geregeld, regionaal en uniform uit te laten voeren door de regionale urgentiecommissie. Deze commissie voert ook de andere urgenties uit. Hiermee wordt de regionale uniformiteit en transparantie verder vergroot.

Zelfbewoningsplicht en antispeculatiebeding

In 2022 heeft de gemeente een zelfbewoningsplicht ingevoerd voor nieuwbouwwoningen. Een zelfbewoningsplicht verplicht de koper om de woning zelf voor minimaal een bepaalde periode te gaan bewonen. Hiermee kan de gemeente ervoor zorgen dat eventuele verhuur of verkoop tijdelijk kan worden tegengegaan. Het anti-speculatiebeding zorgt ervoor dat nieuwbouwwoningen niet direct na oplevering worden doorverkocht aan beleggers. Op deze wijze blijven nieuwbouwwoningen langer behouden voor de doelgroep waar de woning voor bedoeld is.

Opkoopbescherming

Ook voor bestaande bouw is het mogelijk om het opkopen van woningen tegen te gaan, via de opkoopbescherming. Een opkoopbescherming kan gebiedsgericht ingesteld worden om het opkopen van goedkope en middeldure woningen door investeerders met als doel ze te verhuren of door te verkopen tegen te gaan. De bedoeling is om dergelijke woningen voor de doelgroep te behouden. In 2022 hebben wij onderzocht of dit proportioneel, passend en uitvoerbaar is voor de gemeente Heumen. Het belangrijkste criterium is dat er schaarste moet worden aangetoond: er moet een rechtstreeks verband zijn tussen het opkopen van bestaande woningen in een specifiek gebied door investeerders en het verdringen van de betreffende doelgroepen op de koopmarkt. De gemeente Heumen kan dit niet aantonen en om die reden is er geen opkoopbescherming doorgevoerd.

Doelgroepenverordening

Het is gebruikelijk dat alleen planologische medewerking wordt verleend aan particuliere woningbouwplannen als de betreffende ontwikkelaar bereid is een zogenaamde anterieure overeenkomst met de gemeente te sluiten. In zo'n overeenkomst kunnen ook eisen ten aanzien van de maximale prijsgrenzen in het te realiseren woningbouwprogramma worden opgenomen.

Het is ook mogelijk om in een bestemmingsplan specifieke categorieën woningen aan te wijzen. Dan moet daar echter een juridische grondslag onder liggen in de vorm van een doelgroepenverordening waarin deze categorieën zijn benoemd, gedefinieerd en begrensd. Het betreft de instandhoudingstermijnen, prijsgrenzen en doelgroepen van betaalbare woningen. De verordening is een dwingende regeling voor nieuwbouwwoningen.

Het op publiekrechtelijke wijze, dus door middel van in een bestemmingsplan op te nemen eisen en de vaststelling van een onderliggende verordening, biedt betere waarborgen dat de gewenste differentiatie ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd dan het opnemen van deze eisen in een anterieure overeenkomst. Ten eerste omdat de in het bestemmingsplan opgenomen woningdifferentiatie een toetsingscriterium vormt bij de behandeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning en ten tweede omdat als de woningen niet conform de in het bestemmingsplan en de verleende vergunning vastgelegde eisen worden gebouwd en gebruikt, in theorie, handhavend kan worden opgetreden.

Als de in een anterieure overeenkomst vastgelegde afspraken ten aanzien van de woningdifferentiatie niet worden nageleefd, kan de gemeente niet in publiekrechtelijke zin handhavend optreden, maar is zij genoodzaakt de gang naar de rechter te maken, met alle daaraan verbonden kosten, tijdsbeslag en onzekerheden over de uitkomst.

Hoewel de publiekrechtelijke weg (doelgroepenverordening en bestemmingsplan) meer waarborgen biedt voor het daadwerkelijk realiseren van de gewenste woningdifferentiatie dan de privaatrechtelijke (anterieure overeenkomst) pleiten wij niet voor de vaststelling van een doelgroepenverordening en het vastleggen van de gewenste woningdifferentiatie in een bestemmingsplan. Hiervoor zijn de volgende redenen:

- Het gaat om een vrij zwaar, bureaucratisch middel, wat alleen inzetbaar is bij woningbouwplannen met een substantiële omvang. Bij kleinere bouwplannen zal het al snel onhaalbaar zijn om woningen te realiseren die onder het begrip betaalbaar, zoals bedoeld in de Woondeal 2.0, vallen.

- Het vaststellen van een doelgroepenverordening en het opnemen van differentiatie-eisen in een bestemmingsplan vergt ook dat er wordt toegezien op naleving daarvan en dat in een voorkomend geval handhavend wordt opgetreden. We beschikken niet over een systeem of instrument waarmee zicht kan worden gehouden op de transacties die na de oplevering van een woning plaatsvinden en tegen welke prijs dan wordt doorverkocht en, als het huurwoningen betreft, of de huren niet worden verhoogd tot boven de afgesproken prijsgrens.
- Het opleggen van differentiatie-eisen noopt tot het jaarlijks indexeren van de vastgelegde prijsgrenzen en het communiceren daarvan met de betreffende ontwikkelaars c.q. eigenaren.
- Het opnemen van differentiatie-eisen in een bestemmingsplan maakt het lastig om in te spelen op veranderende (markt)omstandigheden die de uitvoerbaarheid van een plan onder druk zetten. Het maakt het bestemmingsplan een zeer statisch en inflexibel instrument.

6. Monitoring en planning uitvoering

6.1. Planning beleidsonderwerpen

Onderwerp	2023		2024	
	Tweede semester	Eerste semester	Tweede semester	Eerste semester
Huisvestingsverordening				
Flexwoningen				
Permanente bewoning vakantieparken				
Toekomstbestendig bouwen				
Transformatie en herstructurering				
Woonzorgvisie en ouderenhuisvesting				
Arbeidsmigranten				
Beleid standplaatsen woonwagens				

Opgemerkt moet worden dat wij voor deze planning afhankelijk zijn van de voortgang van de beleidsvoorbereiding van de Groene Metropoolregio. Om die reden is bovenstaande planning indicatief.

6.2. Indicatieve planning oplevering actuele planvoorraad woningbouwlocaties

Kern	Jaar van oplevering	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Totaal
Malden	Kanaalzone			150	150	150	150	135	735
	Steenhuys		28						28
	Rijksweg 216-218	24							24
	Herontwikkeling de Schoren			18					18
	Herontwikkeling de Veldsingel								Ntb
	Kerkplein Noord				15				15
	De Muse			10					10

	Heilige Antonius Abt	30					30
	Raedstate	37					37
Overasselt	Zilverbergweg/Kruisbergsestraat	20	20	20	20	8	88
	Hoogstraat	32					32
Heumen	Heumen West	20	20	20	20	20	100
Nederasselt	ntb						Ntb
Overig		18	15	15	15	15	93
Totaal		24					1210

Opgemerkt moet worden dat bovenstaande planning indicatief is, dat er geen rekening is gehouden met planuitval en dat in de planning geen rekening is gehouden met beroep- en bezwaarprocedures. Voor niet ieder project is het woningbouwprogramma definitief. De aantallen zijn daarom indicatief en nog aan verandering onderhevig.

6.3 Monitoring

- We geven in onze ambtelijke capaciteit prioriteit aan plannen die op korte termijn gerealiseerd kunnen worden en ruimtelijk en kwalitatief passend zijn in de woningbouwopgave.
- We houden een overzicht van plannen (zowel harde als zachte plannen) bij die in de komende jaren van betekenis kunnen zijn voor de gewenste woningbouwontwikkeling in de gemeente.
- We houden een woningbouwprogrammering aan van minimaal 130% zodat planuitval kan worden opgevangen.
- We geven op de gemeentelijke website aan welke plannen er in de gemeente in voorbereiding, ontwikkeling of afronding zijn.
- We informeren jaarlijks de raad over de stand van zaken van de uitvoering van het woonbeleid en bijbehorende programmering.

7. Risico's

Er is een groot aantal factoren dat meespeelt of het hiervoor beschreven beleid met woningbouwprogrammering ten uitvoer komt zoals we voor ogen hebben. De belangrijkste daarvan zijn de financiële haalbaarheid van de individuele projecten, de enorme druk op de ruimte die we in de gemeente Heumen kennen, de mogelijkheden voor compensatie die voortkomt uit de Wet Natuurbeheer, veranderend Rijks- provinciaal en regionaal beleid, de grilligheid en onstabielheid van de huidige woningmarkt, een reëel risico op planuitval en financiële bijdragen van het Rijk en de regio bij het afdekken van eventuele onrendabele toppen. Wij spannen ons volop in om de doelen en programmering zo goed als mogelijk is te realiseren en spelen in op veranderingen voor zover dat binnen onze mogelijkheden ligt. Wij zijn echter wel afhankelijk van de wijze waarop bovengenoemde factoren zich de komende jaren ontwikkelen.

Bijlagen

1. Woondeal 2.0, Groene Metropoolregio Arnhem Nijmegen, 2023
2. Woonbehoefteonderzoek, Companen, 2023