

Aan de gemeenteraad

Datum : 3 maart 2026
Zaaknummer : 4963837
Contactpersoon : Joris Wijnakker / Joep Peters
Telefoonnummer : 0629338432 / 0627246659

Onderwerp: Evaluatie Doelgroepenverordening en vertaling naar nieuw instrumentarium

Geachte voorzitter en leden,

Met deze raadsbrief informeren wij u over de evaluatie van de 'Verordening doelgroepen woningbouw Arnhem 2021' (hierna: de doelgroepenverordening) en de stand van zaken met de vertaling richting de instrumenten van de Omgevingswet. De aanpak van de doelgroepenverordening werkt: de corporaties bouwen meer sociale huurwoningen. In deze brief gaan we in op hoe deze aanpak werkt en wat dit betekent voor de vertaling richting nieuwe instrumenten. De doelgroepenverordening zit juridisch complex in elkaar. In deze raadsbrief geven we de bevindingen en conclusies op hoofdlijnen weer.

Inleiding

In februari 2022 heeft uw raad de doelgroepenverordening [vastgesteld](#). Met deze verordening legt de gemeente vast voor welke doelgroepen nieuwbouwwoningen zijn bedoeld, tegen welke prijs- en kwaliteitscriteria en voor welke periode zij beschikbaar moeten blijven. Daarmee kan in bestemmingsplannen (in het nieuwe stelsel: het omgevingsplan) worden geborgd dat een deel van nieuwbouwprojecten daadwerkelijk wordt gerealiseerd en behouden blijft als sociale huur, middenhuur en betaalbare koop.

De doelgroepenverordening geen doel op zich

In Arnhem geldt de eis dat 30% van de nieuwbouw uit sociale huur moet bestaan. Deze eis gold al toen de doelgroepenverordening werd vastgesteld in 2022. De doelgroepenverordening is één van de instrumenten waarmee de gemeente de realisatie van sociale huur kan afdwingen. Dat kan via publiekrechtelijke regels, zoals de doelgroepenverordening, maar ook via privaatrechtelijke afspraken in contracten met ontwikkelaars en woningcorporaties. De verordening is een middel om beleidseisen te realiseren, geen doel op zich.

De verordening is opgesteld in een periode waarin de gemeente nog geen actief grondbeleid voerde en minder regie had op grote woningbouwprojecten. Daardoor waren we sterker afhankelijk van initiatieven van ontwikkelaars. In de praktijk bleek het lastig om goede afspraken te maken tussen ontwikkelaars en corporaties over sociale huur. Ontwikkelaars benaderden sociale huur vaak vanuit een marktlogica: wat



Datum: 3 maart 2026
Zaaknummer: 4963837
Pagina: 2

levert een woning maximaal op? De woningen die zij voor het sociale segment voorstelden, waren regelmatig te duur voor corporaties of voldeden niet aan de gewenste kwaliteit.

Om die reden is de doelgroepenverordening bewust ingericht als 'stok achter de deur'. In de verordening zijn duidelijke en relatief strenge standaardeisen opgenomen voor de doelgroep en de kwaliteit van sociale huurwoningen. Deze eisen zijn algemeen geformuleerd en houden minder rekening met de specifieke kenmerken van een project. Het doel was niet om de verordening vaak toe te passen, maar juist om partijen te stimuleren er samen uit te komen. Als dat niet lukte, kon de gemeente via het bestemmingsplan alsnog afdwingen dat sociale huurwoningen voor de juiste doelgroep en van voldoende kwaliteit werden gerealiseerd.

Naast sociale huur zijn destijds ook normen opgenomen voor middenhuur en betaalbare koop. Hoewel daar toen nog geen concrete beleidseisen voor golden, was er zowel landelijk als lokaal de wens om hier in de toekomst op te kunnen sturen. Door deze normen alvast in de verordening op te nemen, beschikte de gemeente over een juridisch instrument om ook voor deze segmenten een stok achter de deur te hebben om eisen voor de doelgroep en de kwaliteit af te dwingen. De normen voor middenhuur en betaalbare groeien niet automatisch mee met inflatie.

Evaluatie

De aanpak met de doelgroepenverordening heeft in de praktijk gewerkt, vooral voor sociale huur. De mogelijkheid om de verordening in te zetten, zorgde ervoor dat ontwikkelaars en corporaties vaker tot afspraken kwamen. Deze afspraken zijn vastgelegd in contracten tussen ontwikkelaar en corporatie en tussen ontwikkelaar en gemeente. In 2023 hebben wij hiervoor een vaste werkwijze vastgesteld. Door de verordening als 'stok achter de deur' te gebruiken, zijn corporaties sterker komen te staan in onderhandelingen met ontwikkelaars.

De regels voor middenhuur en betaalbare koop waren vooral bedoeld als voorbereiding op mogelijk toekomstig beleid. Uit gesprekken met betrokken partijen blijkt dat vaste en strikte normen voor middenhuur en betaalbare koop niet altijd passen bij de verschillen binnen de stad. Grondprijzen en businesscases verschillen bijvoorbeeld tussen Noord en Zuid. Meer flexibiliteit zou daarom wenselijk zijn, maar die ruimte biedt de huidige verordening niet. In de praktijk zijn afspraken over middenhuur en betaalbare koop daarom vooral via privaatrechtelijke contracten gemaakt. We geven dus vooral op privaatrechtelijke manier uitvoering aan de beleidseisen van de gemeenteraad.

Sinds de invoering van de verordening zijn het rijksbeleid en het lokale beleid aangescherpt. In Arnhem sturen we inmiddels, vanwege de Woondeal, bij nieuwe projecten op minimaal 66% betaalbaar, waarvan 30% sociale huur. In sommige gebieden sturen we op een nog groter aandeel van betaalbare woningen, zelfs tot 100%. Daarnaast zijn de omstandigheden sterk veranderd. De verordening bevat vaste minimale oppervlaktes en maximale prijzen en is vastgesteld vóór de oorlog in Oekraïne, toen bouw-, grond- en personeelskosten lager waren. Die criteria waren toen marktconform, maar de markt ontwikkelde zich daarna zeer snel. Door de sterke kostenstijgingen is het lastig gebleken om de normen



Datum: 3 maart 2026
Zaaknummer: 4963837
Pagina: 3

goed te indexeren. Met het oog op de toekomst vraagt dit nadrukkelijk aandacht, zodat we kunnen sturen op kwalitatief hoogwaardige woningen. Ook is sinds 2022 de manier waarop we regie voeren op projecten veranderd. Bij onze grootste projecten als Rijnpark, Nijmeegseweg, Schuytgraaf, en Schaapsdriфт zitten we vanaf de voorkant zélf vooral aan tafel om onze business case te bepalen en vanaf meet af aan zélf te normeren, in plaats van te reageren op initiatieven van derden.

Kortom, het doel dat werd beoogd met de doelgroepenverordening om de corporaties vroegtijdig aan tafel te krijgen met ontwikkelaars en er via contracten uit te komen is geslaagd. Als we sec naar de inhoud uit de verordening kijken zijn er aandachtspunten, met name voor de middenhuur en betaalbare koop.

Toekomst.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de juridische instrumenten veranderd. Gemeenten hebben gedurende de transitieperiode van het omgevingsplan (tot 2032) de tijd om deze een andere vorm te geven: daarna vervalt de doelgroepenverordening automatisch. Onder de Omgevingswet is een afzonderlijke doelgroepenverordening als instrument niet langer nodig om regels over doelgroepen en woonsegmenten vast te mogen leggen. Deze regels kunnen rechtstreeks worden opgenomen in het omgevingsplan. De Wet versterking regie volkshuisvesting, verwachte inwerkingtreding 1 juli 2026, werkt deze regels nog wat nader uit. Het blijft, ook na 2032, mogelijk om zowel een publiekrechtelijk spoor (regels in het omgevingsplan) als een privaatrechtelijk spoor (overeenkomsten) te volgen.

Hoe we binnen de systematiek van de Omgevingswet onze publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten inzetten, werken we nog verder uit. Dit doen we in het kader van de transitie van het omgevingsplan en in relatie met de aanstaande Wet versterking regie volkshuisvesting die de instrumenten verder zal kaderen. Het is niet nodig om een generiek doelgroepenkader door uw raad te laten vaststellen, een regeling in het nieuwe omgevingsprogramma is voldoende. Ook binnen de nieuwe systematiek willen we op een vergelijkbare manier op doelgroepen blijven sturen, borgen dat sociale huurwoningen door corporaties worden gebouwd en verhuurd en dat sociale en betaalbare woningen tegen passende prijs- en kwaliteitscriteria worden gerealiseerd, met ruimte voor gebiedsgerichte afwegingen. Uw raad wordt per project betrokken door middel van de startnotitie voor gebiedsontwikkeling, waarin de uitgangspunten voor prijs-kwaliteit een plek hebben en bij de uiteindelijke aanpassing van het omgevingsplan om het desbetreffende project te realiseren.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,

de secretaris,

de burgemeester,

P. Sennema

A. Marcouch