



Toetsingskader woningbouwinitiatieven

Gemeente Druten

24 augustus 2021

[Voer hier de status van het project in]



DATUM 24 augustus 2021

TITEL Toetsingskader Woningbouwinitiatieven

OPDRACHTGEVER Gemeente Druten

AUTEUR(S) Pim Tiggeloven (Companen)

PROJECTNUMMER 2296.102

[Voer hier de status van het project in]

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Naar een goede balans tussen versnellen en kwaliteit toevoegen	4
1.2	Proces	4
1.3	Leeswijzer	5
2	Toetsingscriteria	6
2.1	(Grote) plannen passen binnen kwantitatieve woningbehoefte	6
2.2	Plannen passen binnen kwalitatieve woningbehoefte	8
2.3	Plannen passen binnen de beoogde ruimtelijke ontwikkeling	8
2.4	Bonus: extra ambitie ten aanzien van toekomstbestendigheid van woningen	9
3	Scoretabel	11
4	Uitvoeringsaspecten	13
4.1	Planbeoordeling	13
4.2	Fasering van plannen	14
4.3	Voorzienbaarheid	14
4.4	Monitoring en herijking	14
	Bijlage I: Kwalitatieve woningbehoefte	16

1 Inleiding

1.1 Naar een goede balans tussen versnellen en kwaliteit toevoegen

De afgelopen jaren kende de gemeente Druten een relatief hoge woningbouwproductie. Gemiddeld zijn er in de afgelopen vijf jaar zo'n 100 woningen per jaar aan de voorraad toegevoegd. Toch zien we nog steeds een grote vraag naar extra woningen voor de komende jaren. Als gemeente willen we graag in deze vraag voorzien door samen met ontwikkelende partijen voldoende woningen te bouwen. De meest actuele prognose gaat uit van een woningbouwopgave van 970 woningen in de periode 2020-2030. Het is belangrijk dat deze woningen er ook snel gaan komen, omdat we nu al geconfronteerd worden met een grote druk op de woningmarkt. Dat geldt voor heel Nederland, maar zeker ook voor de gemeente Druten. Het is belangrijk dat nieuwe woningbouwplannen niet alleen voorzien in de kwantitatieve vraag, maar ook voorzien zijn van de juiste kwaliteit. Daarbij kan het gaan om het inspelen op de woonwensen van lokale woningzoekenden (qua typologie, eigendom, prijsklasse), maar bijvoorbeeld ook het voorzien in de juiste kwaliteit als het gaat om duurzaamheid, ruimtelijke inpassing en mate van levensloopgeschiktheid. De Gemeente Druten heeft daarom een toetsingskader voor woningbouwinitiatieven opgesteld. Het doel hiervan is om op een transparante en goed onderbouwde wijze, snel richting ontwikkelende partijen aan te kunnen geven of hun nieuwbouwplan voldoende tegemoetkomt aan de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen van de gemeente. Als dat het geval is, kan medewerking worden verleend aan een plan en kan de bouw ook snel starten. Belangrijk hierbij is wel dat er een juiste balans zit tussen onze opgave om snel te voorzien in extra woningen versus het belang om de juiste kwaliteit woningen toe te voegen. Beide opgaven willen we met dit toetsingskader waarborgen.

Het toetsingskader gaat gelden voor initiatieven waarover nog geen principebesluit door het college van burgemeester en wethouders is genomen. In deze notitie beschrijven we de criteria waarop deze initiatieven getoetst worden. Daarnaast geven we ook aan welke andere uitgangspunten van belang zijn en hoe het proces rondom het toepassen van het toetsingskader in zijn werk gaat. Op welk moment wordt een plan getoetst? Wat betekent een positieve of negatieve uitslag? Hoe zorgen we dat het toetsingskader aan blijft sluiten bij actuele ontwikkelingen op de woningmarkt?

Dit nieuwe toetsingskader vervangt het huidige 'Afwegingskader voor woningbouwinitiatieven' zoals dat in februari 2019 door de raad is vastgesteld.

1.2 Proces

Om tot het nieuwe toetsingskader te komen, zijn diverse stappen ondernomen:

- De basis werd gevormd door de actuele woningbehoefteonderzoeken en beleidsvisies met betrekking tot wonen. Kwantitatieve en kwalitatieve toetsingscriteria hebben we afgeleid uit de uitkomsten en visies die reeds van kracht zijn. Alleen daardoor kunnen we tot een goede onderbouwing van onze keuzes komen. De belangrijkste bouwstenen daarin zijn: het regionale woningmarktonderzoek (2019), de gemeentelijke Woonvisie 2016-2021 (inclusief de aanvulling in 2020 naar aanleiding van het Regionaal Woningmarktonderzoek 2019), de Subregionale Woonagenda 2020-2030 en het bestaande 'Afwegingskader voor woningbouwinitiatieven (2019)'.
- De beoogde criteria en uitgangspunten voor het toetsingskader zijn besproken met de interne ambtelijke organisatie. De verwachte woningbehoefte op gemeente- en kernniveau en de werking van het toetsingskader is ook besproken met diverse ontwikkelende partijen en een vertegenwoordiging uit de verschillende kernen.

1.3 Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt:

- In hoofdstuk 2 gaan we in op de toetsingscriteria die samen het toetsingskader vormen
- Hoofdstuk 3 geeft een schematisch overzicht van de puntentelling en scores bij de verschillende criteria
- Hoofdstuk 4 beschrijft de praktische uitgangspunten van het toetsingskader; Wanneer wordt een initiatief aan het toetsingskader getoetst? Wat gebeurt er als een initiatief aan het toetsingskader is getoetst en een score is bepaald? Hoe houden we het toetsingskader actueel?
- In de bijlage I gaan we nader in op de kwalitatieve woningbehoefte.

2 Toetsingscriteria

In dit hoofdstuk gaan we in op de criteria waarop nieuwe initiatieven voor woningbouw worden getoetst. Deze criteria hebben betrekking op de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte en de volkshuisvestelijke ambities die we als gemeente samen met onze betrokken partners (corporaties, ontwikkelaars, regiogemeenten) hebben vastgelegd in onze lokale woonvisie en Subregionale Woonagenda. Het gaat om de volgende criteria:

1. (Grote) plannen passen binnen kwantitatieve woningbehoefte
2. Plannen passen binnen kwalitatieve woningbehoefte
3. Plannen passen binnen de beoogde ruimtelijke ontwikkeling
 - a. Woningbouw primair op locaties binnen bestaand stedelijk gebied
 - b. Woningbouw levert bijdrage aan versterking leefbaarheid en/of ruimtelijke kwaliteit
4. Extra ambitie ten aanzien van toekomstbestendigheid van woningen (levensloopgeschiktheid en/of duurzaamheid)

2.1 (Grote) plannen passen binnen kwantitatieve woningbehoefte

De huidige woningbehoefteramingen laten zien dat voor de periode 2019-2030 er behoefte is aan 970 extra woningen in de gemeente Druten. Deze behoefte is ook vertaald per kern, op basis van demografische trends (geboorte, sterfte, gezinsverdunding, vergrijzing) en recente verhuisbewegingen:

Tabel 2.1: Gemeente Druten. Verwachte woningbehoefte per kern 2019-2030.

	2019	2030	2019-2030 (100% behoefte)
Druten en Puiflijk	5.940	6.645	+705
Deest	800	890	+90
Afferden	655	745	+90
Horssen	650	735	+85
Gemeente totaal	8.045	9.015	+970

Bron: Prognose Gelderland (2019), CBS (2021), bewerking Companen

De praktijk laat zien dat er doorgaans extra plannen nodig zijn (ongeveer 130% van de behoefte) om de beoogde opgave tijdig te kunnen realiseren. Dit in verband met het opvangen van planuitval of planvertraging. Daarom gaan we uit van een beoogde plancapaciteit van 1.260 woningen voor de periode 2019-2030.

Tabel 2.2: Gemeente Druten. Netto restopgave voor nieuwe plannen 2019-2030 op basis van beoogde plancapaciteit (130% van de behoefte) minus reeds gerealiseerde woningen in 2019 en 2020 en bestaande harde plancapaciteit (peildatum 1-1-2021)

	Beoogde plan­capa­ci­teit (130% behoefte)	Nieuwbouw 2019 en 2020	Huidige harde plan­capa­ci­teit*	Restopgave voor nieuwe plannen
Druten en Puiflijk	+920	113	238	+569
Deest	+115	19	15	+81
Afferden	+115	29	6	+80
Horssen	+110	2	21	+87
Gemeente totaal	+1.260	163	280	+817

Bron: Prognose Gelderland (2019), CBS (2021), gemeente Druten (2021)

*Dit is nog exclusief plannen die nog niet tot de harde plancapaciteit behoren, maar waarover het college al wel een principebesluit heeft genomen. Deze plannen moeten nog worden verdisconteerd in de restopgave.

Als we de bestaande harde plannen voor de komende jaren en de nieuwbouw van 2019 en 2020 in mindering brengen op de beoogde plancapaciteit (130% van de behoefte), dan blijft er nog een restopgave van 817 woningen voor het toevoegen van nieuwe harde plannen om te zorgen dat de bouwproductie op gang blijft en in de pas blijft lopen met de behoefte. Voor een deel zal dit wellicht kunnen worden ingevuld door reeds bekende, zachte plannen hard te maken. In totaal zijn er zachte plannen voor ongeveer 1.550 woningen in de gemeente Druten. In kwantitatief opzicht is dat ruimschoots voldoende om in de vraag van de komende jaren te voorzien. Omdat de druk op de woningmarkt erg groot is en we zien dat verhuisbewegingen en woonwensen in de loop der tijd verschuiven, willen we de kwantitatieve behoefte vooral als globale richtlijn meenemen in het toetsingskader:

- De kwantitatieve behoefte per kern (130% van de behoefte) is richtinggevend bij het toetsen van nieuwe initiatieven.
- Het is mogelijk om medewerking te verlenen aan plannen die een groter kwantitatief programma beslaan dan de verwachte behoefte per kern
- Dit kan mogelijk wel leiden tot minder woningbouw in één of meerdere andere kernen
- We werken vooralsnog niet mee aan plannen die gezien het beoogde aantal woningen geen ruimte meer laten voor nieuwbouwinitiatieven in de andere kernen¹.

Planstop bij bereiken maximumplan capaciteit

Op basis van dit toetsingskader zal de gemeentelijke plancapaciteit worden aangevuld voor de periode tot en met 2030. Op het moment dat we over een plancapaciteit (hard + zacht) beschikken van 1.260 woningen (130% van de woningbehoefte), zullen we een planstop overwegen. Dat zou betekenen dat we dan tot nader order geen nieuwe initiatieven meer in behandeling nemen en niet toetsen aan het toetsingskader (en dus geen toezeggingen doen met betrekking tot het medewerking verlenen aan nieuwe initiatieven). Op basis van monitoring (realisatie van plannen, ontwikkeling van de vraag), bekijken we jaarlijks of er opnieuw ruimte is om nieuwe initiatieven in behandeling te kunnen nemen.

Kleinschalige woningbouwinitiatieven

De gemeente Druten verleent jaarlijks medewerking aan een gemiddelde van maximaal 10 kleinschalige woningbouwinitiatieven. Het gemiddelde wordt berekend over een periode van vijf jaar. Een kleinschalig woningbouwinitiatief bestaat uit 1 of 2 woningen. Deze plannen zijn dermate klein dat ze nauwelijks invloed hebben op de ontwikkeling van de marktdruk in de kern of gemeente en om die reden niet worden getoetst op dit kwantitatieve criterium². Kleinschalige woningbouwinitiatieven moeten wel aan de overige kwalitatieve criteria uit dit toetsingskader worden getoetst (zie ook hoofdstuk 3).

¹ Dit criterium kan mogelijk wel bij een actualisatie aangepast worden, als blijkt dat er weinig tot geen nieuwbouwinitiatieven in sommige kernen van de grond komen.

² De realisatie van kleine woningbouwinitiatieven dient wel goed gemonitord te worden. Mocht blijken dat er zodanig veel kleine initiatieven ontwikkeld worden dat er wel gevolgen zijn voor de ervaren marktdruk, kan dit voorbehoud bij een actualisatie van het toetsingskader mogelijk wel alsnog worden aangepast.

2.2 Plannen passen binnen kwalitatieve woningbehoefte

We vinden het belangrijk dat nieuwe initiatieven aansluiten op de kwalitatieve behoefte die we in onze gemeente zien. Uit onderzoek komt naar voren dat de vraag naar woningen in de gemeente Druten de komende jaren sterk uitgaat naar betaalbare huur- en koopwoningen:

- Goedkope koopwoningen (met name tot €200.000 en in beperkte mate tussen €200.000 en €250.000) voor starters en jonge 1+2 persoonshuishoudens
- Levensloopgeschikte woningen (zowel goedkoop als middelduur) voor senioren
- Middeldure huurwoningen (€752 - €1.000) gericht op middeninkomens
- Sociale huurwoningen (< €752) voor lagere inkomens

Het is belangrijk dat nieuwe initiatieven inspelen op deze behoefte. We zetten hierbij wel accentverschillen tussen deelgebieden binnen de gemeente (zie ook bijlage I):

- Druten en Puiflijk: vooral vraag naar goedkope grondgebonden koop (<€200.000), sociale huur en levensloopgeschikte woningen / koopappartementen (> €200.000).
- Overige kernen: vooral vraag naar goedkope grondgebonden koop (< €200.000) en middeldure grondgebonden koop (€200.000-€300.000).

Bovengenoemde segmenten gelden als een globale richtlijn. Wel geldt dat we op gemeenteniveau (dus niet op planniveau) minimaal 50% betaalbare woningen moeten realiseren (conform de afspraken in de Woondeal)³. Vooral op het punt van betaalbaarheid gaan we daarom toetsen of plannen tegemoetkomen aan de kwalitatieve behoefte.

Daarnaast bieden we ruimte aan nieuwe woonvormen die voorzien in een vraag waar nu nog niet of nauwelijks in wordt voorzien. Het gaat dan vooral om woonvormen die:

- tegemoet komen aan de vraag naar tijdelijke / flexibele woonconcepten, gericht op speedzoekers of mensen die voor een bepaalde tijd behoefte hebben aan een betaalbaar woonconcept.
- tot een onderscheidend of uniek woonmilieu leiden. Daarbij kan gedacht worden aan het wonen in een hofje (gericht op ouderen of juist een mix van jongeren en ouderen) of een collectieve woonvorm (CPO, wooncoöperatie).

2.3 Plannen passen binnen de beoogde ruimtelijke ontwikkeling

De gemeente Druten wil de woningbouwopgave primair binnen bestaand stedelijk gebied invullen. Op die manier behouden we ons groene buitengebied en geven we invulling aan de Ladder voor duurzame verstedelijking die van hetzelfde principe uitgaat. Voor de begrenzing van het bestaand stedelijk gebied gaan we uit van de grenzen zoals die in april 2020 door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Woningbouw buiten bestaand stedelijk gebied is niet op voorhand uitgesloten, maar mag niet ten koste gaan van gebieden met een (zeer) hoge cultuurlandschappelijke waardering. Ligt een plan in zo'n gebied, dan scoort dat lager.

Op de Cultuurhistorische waarderingskaart van de Beleidsnota cultuurhistorie 'Samen in verscheidenheid' (april 2015) zijn de gebieden met een (zeer) hoge cultuurlandschappelijke waardering aangeduid.

³ Betaalbaar wil zeggen: koopwoningen tot NHG grens (€325.000, prijspeil 2021), sociale huur tot €752 (prijspeil 2021), vrije sector huur tot €1.000.

Mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied

Verder vinden we het belangrijk dat er binnen bestaand stedelijk gebied een goede balans bestaat tussen inbreiding en voldoende groen. Woningbouw mag dus niet ten koste gaan van waardevolle groenvoorzieningen in onze gemeente. Dit geldt ook voor waardevolle groenvoorzieningen grenzend aan het bestaand stedelijk gebied. Ligt een plan in zo'n voorziening, dan scoort dat lager.

Op de structuurkaarten van het Groenbeleidsplan (juli 2004) zijn de waardevolle groenvoorzieningen aangeduid.

Mogelijkheden buiten bestaand stedelijk gebied

Onze gemeente wordt geconfronteerd met een grote vraag naar woningen en dus worden geschikte locaties voor woningbouw binnen het bestaand stedelijk gebied steeds schaarser. Dit noopt ons om mogelijkheden voor bouwen in het buitengebied te onderzoeken. Wat zijn hiervoor de mogelijkheden?

1. Uitbreidingsinitiatieven in het kader van het VAB-beleid;
2. Uitbreidingsinitiatieven die vallen binnen de categorie van specifieke woonmilieus (zie paragraaf 2.2) die aansluiten bij de bestaande omgeving.

De initiatieven onder 1 worden niet meegenomen in de toetsing aan de hand van dit toetsingskader. Hier prevaleren namelijk milieuhygiënische en ruimtelijke belangen. De initiatieven onder 2 worden wel langs het toetsingskader gelegd.

Hogere waardering bij versterking van ruimtelijke kwaliteit en/of leefbaarheid

Plannen krijgen een extra waardering als ze een bijdrage leveren aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit en/of leefbaarheid. Het gaat dan om de volgende kenmerken:

- Het initiatief levert een bijdrage aan het versterken van openbaar groen of natuur/landschap.
- Het initiatief creëert een specifiek woonmilieu door bijvoorbeeld bijzondere architectonische kwaliteit, herbestemming van karakteristiek en/of leegstaand (maatschappelijk) vastgoed (kerken, woonboerderijen, (dijk)woningen, industrieel erfgoed of experimentele bouw).
- Het initiatief levert een bijdrage aan het creëren van gevarieerde wijken, zowel qua bevolkingssamenstelling als qua woningvoorraad (huur/koop verhouding, verschillende prijs- en woningtypen)
- Het initiatief draagt bij aan het oplossen van een ruimtelijk knelpunt (bijvoorbeeld het saneren van een bedrijf in een woonwijk of het herbestemmen van een leegstaand pand).

2.4 Bonus: extra ambitie ten aanzien van toekomstbestendigheid van woningen

De gemeente Druten vindt het belangrijk dat nieuwe woningen duurzaam en toekomstbestendig zijn. Dat geldt in meerdere opzichten:

Duurzame nieuwbouw

Ten eerste heeft de gemeente Druten de ambitie gesteld om in 2040 over een energieneutrale woningvoorraad te beschikken. Als gemeente Druten zijn we continu op zoek naar hoe we dit zowel via nieuwbouw als transformatie van de bestaande woningvoorraad mogelijk kunnen maken. Dat gebeurt

ook op regioniveau. In de Woondeal Arnhem-Nijmegen is vastgelegd dat minimaal 25% circulair wordt gebouwd⁴. De Groene Metropool Regio zal deze doelstelling de komende tijd nader gaan concretiseren. Als het gaat om het toetsen van nieuwe plannen geldt dat woningen in ieder geval moeten voldoen aan de wettelijke minimumeisen als het gaat om duurzaamheid. Dat betekent dat nieuwbouw minstens Bijna Energieneutraal (BENG) is en gebruik maakt van duurzame energiebronnen (dus aardgasloos). Maar het is nog mooier als nieuwe plannen extra ambitie tonen als het gaat om duurzame nieuwbouw. Ontwikkelaars die met hun initiatief kunnen aantonen een substantieel hogere duurzaamheidsambitie te verwezenlijken dan de wettelijke minimumeisen waarderen we met een extra bonuspunt. Het kan daarbij om tal van maatregelen gaan (gebruik van circulaire bouwmaterialen, gebruik van duurzame bouwmaterialen, gebruik van vernieuwende duurzame energie, extra aandacht voor klimaatadaptatie, etc.).

Het komende jaar zoeken we in regionaal verband afstemming over welke concrete criteria er gelden voor de toetsing van de extra duurzaamheidsambitie van nieuwe initiatieven. Op deze manier voorkomen wij dat er in iedere gemeente andere criteria voor een extra ambitie voor duurzame woningbouw (bovenop de wettelijke eisen) gelden.

Levensloopgeschikte nieuwbouw

Ten tweede gaat het om het creëren van een woningvoorraad die voldoende is toegerust op het groeiende aantal ouderen en mensen met een zorgvraag en tegelijkertijd ook flexibel genoeg is om aantrekkelijk te zijn voor andere doelgroepen (zonder zorgvraag). De komende jaren zal het aantal ouderen in de gemeente Druten verder toenemen. Ook zullen ouderen steeds langer zelfstandig blijven wonen. Meestal is dat ook goed mogelijk, omdat ouderen langer vitaal blijven. Maar op den duur zullen toch fysieke beperkingen of andere ondersteuningsvragen opkomen. Ook andere zorgvragers zullen vaker en langer zelfstandig wonen in de toekomst. Dat vraagt om aanpassing van onze woningvoorraad. Ook nieuwbouwinitiatieven zullen rekening moeten houden met het langer zelfstandig wonen van mensen met een zorg- of ondersteuningsvraag.

De gemeente Druten gaat de komende tijd aan de slag om haar woonzorgvisie uit te werken. Daarin zullen de ambities komen te staan met betrekking tot het creëren van een levensloopgeschikte woningvoorraad en de relatie met onze nieuwbouwopgave. Nadat deze visie gereed is, zullen we bekijken in hoeverre de criteria in het toetsingskader hierop worden aangepast / uitgebreid. In de tussentijd geldt hetzelfde uitgangspunt als voor duurzaamheid; ontwikkelaars die met hun plan kunnen aantonen een hogere ambitie te hebben ten aanzien van de levensloopgeschiktheid van woningen (dus meer dan de minimale vereisten vanuit het Bouwbesluit) waarderen we met een extra bonuspunt.

⁴ Circulaire materialen zijn materialen die worden hergebruikt en bij sloop van bestaande woningen vrijkomen.

3 Scoretabel

De verschillende criteria uit het vorige hoofdstuk hebben we vertaald naar een scoretabel. Hierin is inzichtelijk gemaakt welke score een initiatief op elk criterium kan halen en wat de vervolgstappen zijn bij een bepaalde score.

Criterion	score
1. Kwantitatieve behoefte Initiatieven passen binnen de geraamde kwantitatieve behoefte van de kern waarin ze worden gerealiseerd voor de periode 2020-2030:	
• Het beoogde aantal woningen past volledig binnen de geraamde kwantitatieve behoefte van de kern	+2
• Het beoogde aantal woningen overschrijdt de geraamde kwantitatieve behoefte van de kern met < 25%	+1
• Het beoogde aantal woningen overschrijdt de geraamde kwantitatieve behoefte van de kern met > 25%	0
2. Kwalitatieve behoefte Initiatieven sluiten aan op de kwalitatieve behoefte:	
• Programma kent een hogere ambitie dan de Woondeal; - meer dan 60% van het programma valt in de categorie 'betaalbaar', of... - minimaal 25% van het programma valt in de categorie 'goedkope koop' (< €200.000)	+2
• Programma voldoet aan ambities Woondeal; 50% tot 60% van programma valt in categorie 'betaalbaar'.	+1
• Programma voldoet niet aan ambities Woondeal; minder dan 50% van programma valt in categorie 'betaalbaar'	0
3. Passend binnen ruimtelijke ontwikkeling van Druten Initiatieven worden primair binnen bestaand stedelijk gebied gerealiseerd zoals bepaald in 2020. Er zijn daarnaast mogelijkheden voor woningbouw op andere locaties, mits deze voldoen aan enkele randvoorwaarden:	
• Plan wordt gerealiseerd binnen bestaand stedelijk gebied ⁵	+2
• Plan wordt gerealiseerd grenzend aan bestaand stedelijk gebied ⁵	+1
• Plan wordt gerealiseerd op overige locaties buiten bestaand stedelijk gebied	0
• Plan wordt gerealiseerd binnen bestaand stedelijk gebied (of grenzend daaraan) én op een waardevolle groenvoorziening	-1
• Plan wordt gerealiseerd buiten bestaand stedelijk gebied én in een gebied met een (zeer) hoge cultuurlandschappelijke waardering	-1
• Bonus: Plan levert extra bijdrage in versterken ruimtelijke kwaliteit en/of leefbaarheid - Versterken openbaar groen of natuur/landschap - Creëren van specifiek woonmilieu - Creëren van gevarieerde wijken - Oplossen ruimtelijk knelpunt	+1
4. Bonus: Extra ambitie ten aanzien van toekomstbestendige woningen Initiatieven kennen een hogere ambitie ten aanzien van duurzaamheid en/of levensloopbestendigheid van woningen dan de landelijke minimeisen op dit terrein	
• Duurzaamheid > BENG, Aardgasloos	+1
• Levensloopbestendigheid > Bouwbesluit	

Minimale score voor medewerking: 6 punten

Elk initiatief moet een minimale score van 6 punten behalen, willen we als gemeente medewerking verlenen aan het plan. Is de score lager dan 6 punten, dan zijn we bereid tot een nader gesprek met de ontwikkelende partij (op initiatief van de ontwikkelaar) om te kijken of er mogelijkheden zijn om het plan beter te laten aansluiten op de uitgangspunten van het toetsingskader. Daarnaast geldt dat elk initiatief minimaal 3 punten (van de totale score) moet behalen op criterium 1 en 2, vanwege het belang om plannen aan te laten sluiten op de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte.

⁵ Exclusief waardevolle groenvoorzieningen (zie eerdere opmerking).

Kleinschalige initiatieven van 1 of 2 woningen: minimale score 3 punten

Er geldt een uitzondering voor kleinschalige initiatieven bestaande uit 1 of 2 woningen. Plannen van deze omvang hebben weinig effect op de marktdruk in een kern. Daarom moeten deze plannen minimaal 3 punten halen op criterium 2, 3 en 4. Deze initiatieven worden niet getoetst op criterium 1.

Uitzonderingsgevallen: bevoegdheid college

Er kunnen initiatieven bestaan die -ondanks dat ze niet aan de minimale score van 6 punten komen- toch heel waardevol kunnen zijn voor de gemeente Druten. Bijvoorbeeld omdat ze op één criterium zeer goed scoren, maar op alle andere criteria niet. Of omdat er andere oorzaken zijn waardoor realisatie alsnog gewenst is (bijvoorbeeld zwaarwegende financiële of juridische consequenties bij het niet door laten gaan van het plan). In dergelijke situaties heeft het college de bevoegdheid om bij een te lage score af te wijken van de uitkomst van het toetsingskader en toch medewerking te verlenen aan een plan. De omgekeerde weg is ook mogelijk: initiatieven die weliswaar die minimale score behalen, maar bijvoorbeeld vanuit ruimtelijk oogpunt ongewenst zijn. Ook dan heeft het college de mogelijkheid om af te wijken van de uitkomst van het toetsingskader. Hierbij is het wel belangrijk dat er door het college een deugdelijke onderbouwing wordt gegeven waarom wordt afgeweken van de uitslag van het toetsingskader. Bovendien is het van belang dat de afwijkingsbevoegdheid slechts in uitzonderlijke gevallen wordt toegepast.

4 Uitvoeringsaspecten

4.1 Planbeoordeling

Het toetsingskader past de gemeente toe bij het in behandeling nemen van **initiatieven voor nieuwbouwen transformatieplannen**. Het biedt bovendien initiatiefnemers transparantie om vooraf een plan te toetsen of indienen kansrijk is, en daarmee te beoordelen of aanpassing van het plan mogelijk is om tot een kwalitatief wenselijk plan te komen. De gemeente past het toetsingskader toe als een **wijziging of herziening van het bestemmingsplan** nodig is en als die wijziging of herziening leidt tot een aanpassing van het aantal woningen of tot een ander woonmilieu.

Accountmanagement woningbouwinitiatieven

Plannen komen voortaan binnen op een nader te benoemen centrale plek binnen de gemeente. In de praktijk komen initiatieven gefragmenteerd en via diverse lijnen binnen. Opzet is om dit proces te optimaliseren. Zo willen we werken met een digitale intake met geüniformeerde basisinformatie over woningplannen en/of initiatieven. In deze intake omschrijft de initiatiefnemer zijn of haar plan en kan zo aansluiten bij het toetsingskader. Dit betekent in de nieuwe situatie dat een nieuw initiatief voor woningbouw aan minimale vereisten (conform de criteria uit de toetsingsstrategie) moet voldoen, voordat het beoordeeld kan worden. Na binnenkomst wordt een plan integraal bekeken door meerdere betrokken medewerkers vanuit de gemeente (zie hieronder). Alle plannen zullen getoetst worden aan het toetsingskader alvorens een advies aan het college kan worden gegeven over al dan niet meewerken aan het betreffende initiatief.

Integrale beoordeling nieuwe initiatieven

Binnenkomende woningbouwinitiatieven worden voortaan op eenduidige wijze en op basis van volledige informatie in het werkproces gebracht. Dit voorkomt dat niet-complete woningbouwinitiatieven veel interne en externe afstemming vragen. De beoordeling van nieuwe woningbouwinitiatieven wordt geïntegreerd in het werkproces voor de behandeling van principeverzoeken. Aan de voorkant wordt duidelijk gemaakt aan welke minimale inhoudelijke eisen een nieuw initiatief voor woningbouw moet voldoen (i.c. voldoende informatie om het initiatief te kunnen toetsen aan het toetsingskader). Periodiek worden alle nieuwe initiatieven door een team van beleidsmedewerkers integraal getoetst aan het toetsingskader. Deze toetsing kan uitmonden in een verzoek om aanvullende informatie of honorering of afwijzing van het initiatief (door het college van B&W).

Aangehouden plannen toetsen op behalen minimumscore, daarna prioriteren

In het vooruitzicht van dit nieuwe toetsingskader zijn de afgelopen maanden nieuw binnengekomen initiatieven voorlopig aangehouden. Deze plannen zullen de komende tijd getoetst worden aan het nieuwe kader. Nu er meerdere plannen tegelijkertijd getoetst moeten worden, gaan we de eerstkomende tijd plannen prioriteiten. Dat betekent dat de initiatieven met de hoogste scores (8 of 7 punten) als eerste in aanmerking komen voor realisatie, gevolgd door de plannen die de minimale score behalen (6 punten). Als eenmaal alle aangehouden plannen zijn getoetst, komen we in de reguliere situatie waarbij vanaf dat moment aan nieuwe plannen medewerking wordt verleend als zij 6 punten of meer behalen.

4.2 Fasering van plannen

De volgende stap is dat er een goede fasering plaatsvindt. We streven naar een continue bouwstroom, waarbij de markt niet het ene jaar overvoerd wordt met nieuwe woningen, gevolgd door jaren waarin relatief weinig woningen worden opgeleverd.

Ten behoeve van een goede fasering van de woningbouwontwikkeling delen we de plannen in naar plannen voor de korte en voor de lange termijn (na 2025):

- plannen die voor de eerstkomende vijf jaar op de rol staan (2021-2025): het accent ligt op concrete realisatie en versnelling in uitvoering. Voor plannen die een herbestemming of transformatie betreffen, zal een ruimere termijn gehanteerd worden vanwege de langlopende ruimtelijke procedures die hierbij horen;
- plannen die op langere termijn aan de orde zijn (na 2025): deze plannen willen we in beeld hebben, vanwege de noodzakelijke continuïteit in ontwikkeling.

4.3 Voorzienbaarheid

Het komt voor dat plannen ondanks het bezit van een bouwtitel niet tot realisatie over gaan. Dit hoeft niet altijd een probleem te zijn. Immers, een initiatiefnemer bouwt geen woningen op het moment dat daar vanuit de markt geen vraag naar is. Maar het is ook mogelijk dat er wel vraag is naar woningen, maar dat er alsnog geen woningen op een locatie met een harde bestemmingsplanstatus worden gebouwd. We willen voorkomen dat aantrekkelijke woningbouwlocaties lange tijd onbenut blijven omdat het geplande aanbod niet (meer) aansluit bij de woningbehoefte.

Om ongewenste financiële en/of juridische consequenties te voorkomen, is het gewenst om de initiatiefnemers een bepaalde realisatietermijn te geven en tijdig te informeren. Hiermee wordt 'voorzienbaarheid' gecreëerd en hebben de initiatiefnemers de mogelijkheid om de plannen binnen een redelijke termijn tot uitvoering te brengen. Het creëren van voorzienbaarheid door de gemeente is van belang om planschade te voorkomen als gevolg van het wegbestemmen van woonbestemmingen.

Binnen één jaar na de principemedewerking aan een initiatief moet de planvorming zijn gestart met het ter beoordeling aan de gemeente aanbieden van een concept-voorontwerpbestemmingsplan of een concept-omgevingsvergunning met de uitgebreide procedure.

Binnen twee jaar na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan of de omgevingsvergunning met de uitgebreide procedure moet een initiatiefnemer het beoogde plan⁶ hebben gerealiseerd. Is dat niet het geval, dan kan de locatie worden herbestemd of de omgevingsvergunning worden ingetrokken. Hierover zal tijdig gecommuniceerd worden met de initiatiefnemer en andere belanghebbenden.

4.4 Monitoring en herijking

Voor de praktische uitvoerbaarheid van de toetsingsstrategie is het belangrijk dat de nu vastgestelde volkshuisvestelijke criteria (zowel kwalitatief als kwantitatief) een zekere mate van continuïteit kennen. Er moet een goede balans zijn tussen aan de ene kant duidelijkheid richting initiatiefnemers (wanneer voldoet men wel / niet aan criteria?) en aan de andere kant criteria die aansluiten bij de actuele woonwensen en ambities van de gemeente Druten op het vlak van wonen. Tegelijkertijd is het wel van

⁶ Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet spreken we over omgevingsplan en buitenplanse omgevingsplanafwijking.

belang om na verloop van tijd het toetsingskader (indien nodig) te actualiseren op basis van nieuwe woningbehoeften en volkshuisvestelijke ambities.

Herijking woningbehoefte

In ons toetsingskader vormt met name de kwalitatieve woningbehoefte een belangrijk criterium bij de beoordeling van nieuwe initiatieven. De ervaring leert dat deze woonwensen in de loop der jaren geleidelijk evolueren. Volgend jaar zal de kwalitatieve woningbehoefte in de gemeente en de kernen er niet totaal anders uit zien dan nu. Maar het beeld zal er over tien jaar vrijwel zeker anders uit zien dan nu. Bij de actualisatie van het toetsingskader gaan we daar rekening mee houden:

- Samen met onze regiegemeenten voeren we periodiek een uitgebreid woningbehoeftenonderzoek uit, waarbij de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte zowel op regio- als gemeenteniveau in beeld worden gebracht (op basis van demografische prognoses, enquêtedata, statistische gegevens, etc.). Op basis van de resultaten stellen we criterium 2 (kwalitatieve woningbehoefte) bij.
- In de tussenliggende periode maken we na twee jaar een beknopte update van de kwalitatieve woningbehoefte, op basis van een quick scan. Dit doen we op basis van gegevens over transacties in de koopsector, mutaties en reacties in de huursector, enkele gesprekken met makelaars en/of ontwikkelaars.
- Daarnaast registeren we doorlopend hoeveel en welke woningen gerealiseerd worden door de woningbouwinitiatieven waar we medewerking aan hebben verleend. De feitelijk gerealiseerde woningen brengen we in mindering op de verwachte woningbehoefte per segment (zie figuur 2.1, bijlage I). Daardoor weten we welke restopgave er nog ligt om te voorzien in de kwalitatieve woningbehoefte.

Woningbouwprogramma versus toetsingskader

Om een goede afweging te kunnen maken bij het criterium 'Kwantitatieve behoefte' is het belangrijk dat de gemeente Druten goed inzicht heeft in het gemeentelijk woningbouwprogramma, zodat er duidelijkheid is over de ruimte die er is om woningen toe voegen. Het woningbouwprogramma wordt bepaald door de harde plancapaciteit (plan capaciteit die is opgenomen in bestemmingsplannen of omgevingsvergunningen) en de zachte plannen waar besluitvorming over medewerking heeft plaatsgevonden en waar toegewerkt wordt naar een planprocedure. Op basis van het gemeentelijk woningbouwprogramma kan bepaald worden hoeveel woningen er binnen de gemeente nog kunnen worden toegevoegd.

Het is belangrijk dat het woningbouwprogramma goed bijgehouden wordt. Zowel de opgeleverde woningen als de nieuwe woningbouwplannen met een positief besluit van het college van B&W zullen goed gemonitord moeten worden.

Herijking op basis van nieuwe beleidskaders

De dynamiek van de woningmarkt uit zich niet alleen in de veranderende woningbehoefte, maar ook in nieuwe beleidskaders waarin overheden (zowel landelijk, regionaal als lokaal) inspelen op nieuwe ontwikkelingen, opgaven en kansen. Ook in het toetsingskader gaan we hier rekening mee houden.

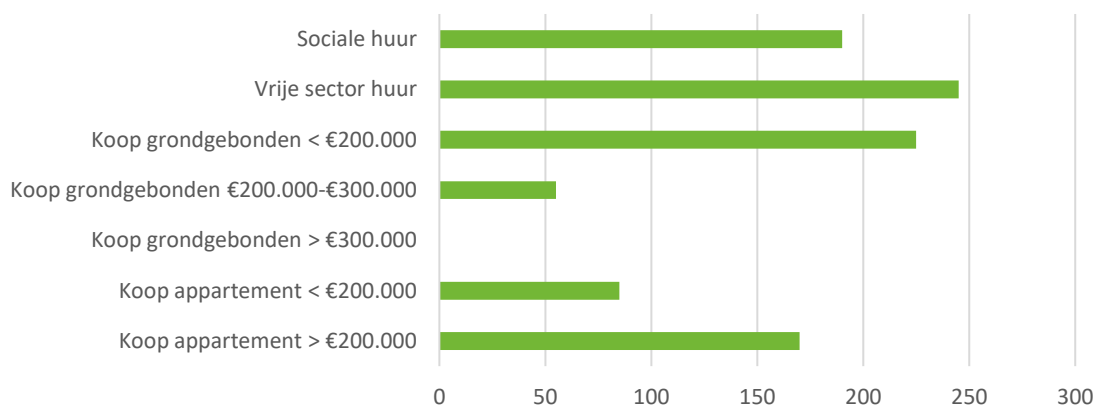
- Elke twee jaar (gelijktijdig met de actualisatie van de woningbehoefte) passen we toetsingscriteria aan (of voegen mogelijk andere criteria toe) op basis van nieuwe vastgestelde beleidskaders. Een concreet voorbeeld hiervan is de Woonzorgvisie die de gemeente Druten wil gaan ontwikkelen. Uitgangspunten met betrekking tot het wonen (en de kwaliteit van nieuwbouw) uit deze visie zullen dus bij de eerstvolgende actualisatie in 2023 (over twee jaar) worden doorgevoerd in het toetsingskader.

Bijlage I: Kwalitatieve woningbehoefte

Woningbehoefte op gemeenteniveau

In 2019 is in de regio Arnhem-Nijmegen een uitgebreid woningmarktonderzoek uitgevoerd. Hierbij is ook inzage gegeven in de kwalitatieve woningbehoefte voor de gemeente Druten. Hierbij is de woningvraag van verhuiscandidate geconfronteerd met het aanbod dat beschikbaar zou komen als deze huishoudens ook daadwerkelijk gaan verhuizen. Daarmee wordt duidelijk bij welke segmenten per saldo behoefte is aan uitbreiding, omdat de potentiële vraag groter is dan het verwachte aanbod (kansrijk segment) en bij welke segmenten de potentiële vraag wellicht achter blijft bij het aanbod (kwetsbaar segment).

Figuur 4.1: Gemeente Druten. Kwetsbare en kansrijke marktsegmenten voor woningbouw, gebaseerd op vraag en aanbod op de Drutense woningmarkt (2019-2030)



Bron: Regionaal Woningmarktonderzoek (2019)

Uit deze analyse komt naar voren dat er een kwetsbaar segment is; de grondgebonden koopwoningen boven €300.000. Vergrijzing is een belangrijke factor in deze kwetsbaarheid. Veel ouderen wonen op dit moment in een ruime grondgebonden koopwoning. In de komende tien jaar gaat een deel van hen verhuizen of de woningmarkt verlaten. Op dat moment komen relatief veel van deze woningen beschikbaar; meer dan de verwachte vraag. Al moet hierbij gezegd worden dat de kwetsbaarheid van dit segment zich vooral aan het einde van deze tien jaarsperiode zal voor doen. Op dit moment is er nog behoefte aan ruime grondgebonden koop, zeker als het gaat om nieuwbouwkwaliteit.

In de andere marktsegmenten (huur, maar vooral koop) is de verwachte vraag aanzienlijk groter dan het aanbod. Er is met name behoefte aan betaalbare woningen; sociale huurwoningen (vooral gericht op kleine huishoudens, met name senioren, deels ook starters), grondgebonden koopwoningen tot €200.000.

De vraag naar vrije sector huur doet zich zowel voor bij appartementen als grondgebonden woningen. Ook deze vraag is afkomstig van met name senioren en starters. Vrije sector huur is in Druten vooral een alternatief als er geen betaalbare koopwoningen zijn. Het is dus mogelijk dat in de praktijk de vraag naar vrije sector huur wat kleiner zal zijn als de productie van betaalbare koopwoningen op stoom komt.

Prijswontwikkelingen sinds 2019

Sinds het woningmarktonderzoek uit 2019 zijn de woningprijzen verder gestegen. Hetzelfde geldt voor de bouw van nieuwe woningen. Voor ontwikkelaars is het daarom steeds lastiger geworden om woningen onder de €200.000 te realiseren die aansluiten bij de gewenste kwaliteit in de gemeente. Aan de vraagkant zijn de financiële mogelijkheden voor woningzoekenden groter geworden, maar niet in gelijke mate gestegen als de woningprijzen. Met name voor starters op de koopwoningmarkt (die maar beperkt eigen vermogen kunnen inbrengen bij de aankoop van een woning) is de financiële reikwijdte maar beperkt toegenomen. De vraag naar grondgebonden koopwoningen tussen de €200.000 en €350.000 en boven de €350.000 is daarom toegenomen sinds 2019, maar de nadruk van de vraag naar grondgebonden wonen ligt nog altijd in het segment tot €200.000.

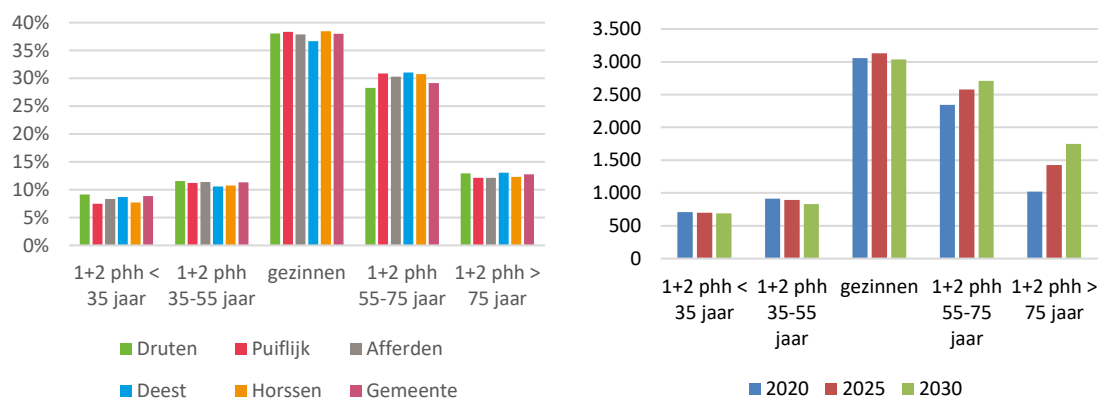
Woningbehoefte per kern

De kwalitatieve woningbehoefte is op lagere schaalniveaus dan de gemeente vaak wat indicatiever van aard. De woningbehoefte wordt dan niet alleen bepaald aan de hand van demografische trends, ook specifieke lokale ontwikkelingen kunnen een rol spelen (bijvoorbeeld kernen waar de afgelopen jaren zeer veel of juist bijna niets is gebouwd, ligging van een kern ten opzichte van snelwegen of een grotere plaats met veel voorzieningen). We beschrijven de woningbehoefte voor de kernen vooral aan de hand van diverse woningmarkt cijfers.

1. Huidige en toekomstige huishoudenssamenstelling

Gezinnen vormen veruit de grootste doelgroep op de woningmarkt in de gemeente, gevolgd door 1+2 persoons huishoudens tussen 55 en 75 jaar. De komende jaren zal vooral het aantal 1+2 persoons huishoudens van 55 jaar en ouder toenemen, met name de groep 75-plussers.

Figuur 4.2: Huidige huishoudenssamenstelling per kern 2021 (links) en verwachte huishoudensontwikkeling op gemeenteniveau 2020-2030 (rechts)



Bron: provincie Gelderland (2019), CBS (2021)

De verschillen in huishoudenssamenstelling tussen de kernen zijn beperkt, maar zijn er wel:

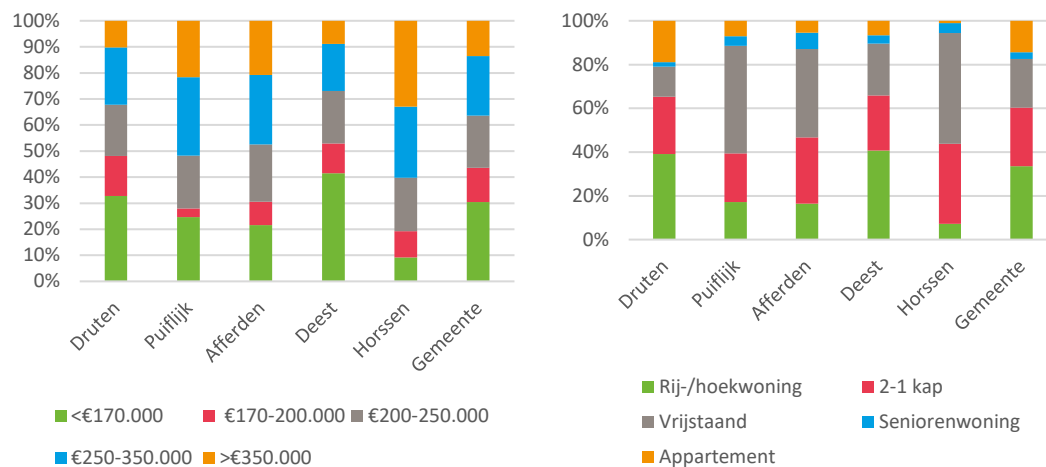
- In Druten is zowel het aandeel jongeren tot 35 jaar als ook het aandeel 75-plussers wat hoger dan gemiddeld.
- De kleinere kernen kennen een relatief groot aandeel gezinnen en 55 tot 75 jarigen. Het aandeel 75-plussers is juist wat lager dan gemiddeld.
- De verwachting is dat de vergrijzing in alle kernen zich zal manifesteren, maar dat de groep 75-plussers ook in de toekomst in de kern Druten wat hoger zal liggen dan elders. Een deel van deze leeftijdsgroep dat woonachtig is in de kleine kernen zal naar verloop van tijd opteren voor een woning dichtbij (zorg)voorzieningen. De doelgroep gezinnen zal in de kleine kernen wat sterker

vertegenwoordigd blijven, omdat directe nabijheid van (zorg)voorzieningen voor hen doorgaans minder belangrijk is.

2. Huidige woningvoorraadsamenstelling

In de opbouw van de woningvoorraad is er een verschil te zien tussen enerzijds Druten en Deest en anderzijds de overige kernen. Druten en Deest kennen relatief veel woningen tot €250.000. Dit komt omdat het aandeel kleinere woningtypen (rij- en hoekwoningen en appartementen) in deze kernen beduidend hoger ligt dan in de overige kernen, waar juist relatief veel 2-onder-1 kap en vrijstaande woningen te vinden zijn.

Figuur 4.3: Gemeente Druten. Huidige samenstelling van de woningvoorraad per kern, naar woz-waarde (links) en woningtype (rechts)

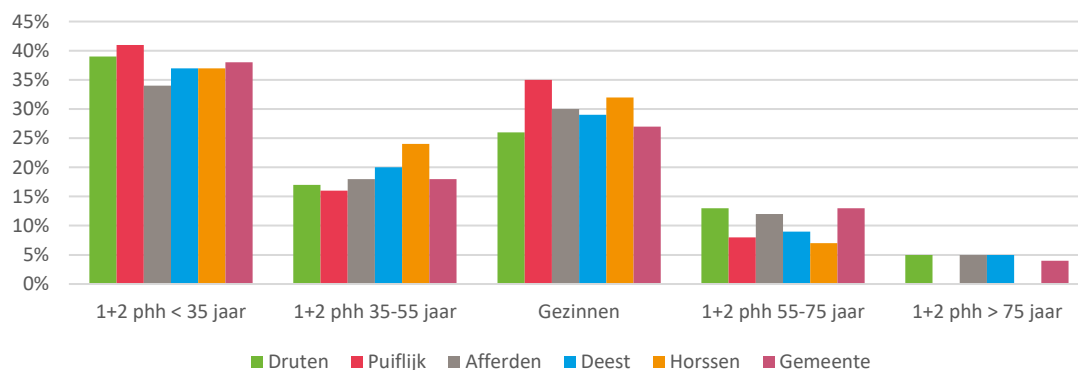


Bron: Regionaal woningmarktonderzoek (2019)

3. Welke doelgroepen hebben zich in de kernen gevestigd?

Op basis van verhuisgegevens uit het verleden (2012-2019) kunnen we een analyse maken van de doelgroepen die zich in de verschillende kernen gevestigd hebben. Daarbij gaat het voor een groot deel om huishoudens die binnen de gemeente Druten zijn verhuisd, maar ook vestigers van buiten de gemeente.

Figuur 4.4: Gemeente Druten. Vestigers per kern naar huishoudenstype (2012-2019)



Bron: Regionaal woningmarktonderzoek (2019)

1+2 persoonshuishoudens tot 35 jaar en gezinnen zijn in elke kern de grootste groep vestigers. Logisch, want in deze levensfase verhuist men doorgaans het vaakst. Maar er zijn wel enkele verschillen tussen de

kernen. Het beeld uit eerdere analyses wordt hierin min of meer voortgezet; relatief veel 1+2 persoons huishoudens en ouderen die zich in Druten gevestigd hebben en gezinnen (en in mindere mate 1+2 persoons huishoudens 35-55 jaar) die juist wat vaker georiënteerd waren op Horssen en Afferden. Puiflijk wijkt hier duidelijk van af en trok met name jonge 1+2 persoons huishoudens en gezinnen aan. Ook Deest wijkt licht af en is vooral aantrekkelijk gebleken onder 1+2 persoons huishoudens (zowel jong als oud) en iets minder voor gezinnen.

Conclusie: indicatieve kwalitatieve behoefte per gebied

We vinden het niet wenselijk om per kern een kwalitatief woningbouwprogramma te formuleren. Hiervoor zijn de aantallen te klein en de dynamiek op de woningmarkt te groot. Wel zetten we kwalitatief accenten bij verschillende deelgebieden binnen de gemeente, op basis van de beschreven kenmerken en de behoefte op gemeenteniveau:

Tabel 4.1: Gemeente Druten. Indicatie kwalitatieve woningbehoefte per deelgebied (2020-2030).

	Druten en Puiflijk	Overige kernen	Gemeente (aantal woningen, 100% behoefte)	Gemeente (aantal woningen, 130% behoefte)
Sociale huur	+++	+	200	245
Vrije sector huur	++		100 – 250	130 – 250
Koop grondgebonden < 2 ton	+++	+++	190 – 215	245 – 280
Koop grondgebonden 2 - 3 ton	++	++	80 – 105	105 – 135
Koop grondgebonden > 3 ton	+	+	10 – 35	15 – 45
Koop appartement < 2 ton	+	+	85 – 110	110 – 145
Koop appartement > 2 ton	+++		170	220
Gemeenten totaal (richtlijn)	+700	+270	+970	+1.260

De kwalitatieve behoefte op gemeenteniveau is een weergave van de behoefte zoals voortgekomen uit het regionaal woningmarktonderzoek. Echter, voor een aantal categorieën is een bandbreedte opgenomen. Dit heeft te maken met de onzekerheidsfactor daar waar het gaat om de vraag naar vrije sector huur. Dit wordt in Druten gezien als een alternatief voor kopen, maar is dus niet de meest gewenste optie. Als er voldoende (betaalbaar) aanbod in de koopcategorieën wordt geboden, kan de vraag naar vrije sector huur aanzienlijk lager uitvallen (100 woningen in plaats van 250). In dat geval valt de behoefte in diverse koopcategorieën hoger uit.

Voor de accenten per kern maken we onderscheid tussen Druten – Puiflijk enerzijds en de overige kernen anderzijds. In Druten en Puiflijk zien we een gevarieerde vraag. Deze kernen zijn voor alle doelgroepen aantrekkelijk en in het bijzonder voor jonge 1+2 persoons huishoudens (vanwege de kleinere betaalbare woningen) en senioren (vanwege voorzieningen). In deze kernen ligt ook uitbreiding van de sociale huursector het meest voor de hand, gelet op de nabijheid van voorzieningen (wat voor huishoudens met een lager inkomen van belang is). Ook de opgave voor duurdere koopappartementen zal met name in deze kernen landen, gezien de behoefte van starters en (vooral) senioren.

De behoefte in de overige kernen komt vooral van gezinnen en 1+2 persoons huishoudens (tot 35 jaar, maar ook 35 tot 55 jaar). De vraag gaat daarom sterk uit naar grondgebonden koopwoningen. Gezien de beperkte voorraad aan betaalbare woningen ligt hier ook een opgave om meer betaalbare koopwoningen te realiseren. Daarnaast zijn dit ook kernen om -zij het in beperkte mate- ook in het middeldure en dure segment woningen toe te voegen. De vraag naar appartementen is in deze kernen beperkt en is met name kansrijk in Deest.