
WONEN & VOLKSHUISVESTING

Uitgangspuntennota voor de gemeenteraad van Heerenveen

6 oktober2022

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Context en aanleiding	1
Hoofdstuk 2 Toekomstrichtingen	3
2.1 Doel van een woonvisie	3
2.2 Op weg naar een heldere koers: vier mogelijke toekomstrichtingen	4
2.3 De leidende uitgangspunten in onze koers	6
Hoofdstuk 3 Sturen op realisatie	10
3.1 Harde en zachte sturing en monitoring	10
3.1.1 Harde sturing en monitoring met cijfers	11
3.1.2 Zachte sturing en monitoring in dialoog met woonpartners en gemeenschap en raad	11
3.2 Instrumentenkoffer	12
3.3 Grondbeleid	13
Bijlage 1 Instrumenten	16

Hoofdstuk 1

CONTEXT EN AANLEIDING

De opgaven voor de woningmarkt zijn omvangrijk en uitdagend. Versnelling van de bouwproductie, betaalbaarheid, duurzaamheid en de gevolgen van vergrijzing vechten om prioriteit. De gemeenteraad van Heerenveen staat voor de uitdaging richting te geven en strategische keuzes te maken. Al in 2021 besloot de gemeenteraad dat het hoog tijd was voor een nieuwe woonvisie. Eind 2021 werd een woonbehoefteonderzoek uitgevoerd en op 27 januari 2022 stelde de gemeenteraad de Startnotitie Woonvisie Heerenveen ‘Hier wil je wonen’ vast.

Uitgangspunten Startnotitie Heerenveen (vastgesteld in gemeenteraad)

- We hebben als gemeente in regionaal verband afgesproken de provinciale prognose als uitgangspunt te nemen. De woningmarkt is echter veranderlijk. Uit het woonbehoefteonderzoek (gebaseerd op Primos prognose 2021) blijkt een grotere vraag: tot 2030 minimaal 2.000 woningen toevoegen.
- Inzetten op een woningmarktstrategie die bestaat uit een combinatie van oplossingen: reguliere nieuwbouw, inzet van flexwoningen (snel en als flexibele schilt), benutten bestaande voorraad en doorstroming bevorderen
- Een divers woningaanbod met focus op betaalbare koop en levensloopbestendige woningen
- De kerngebondenheid is groot. Meer passende en betaalbare woningen in de (nabijheid van) de eigen kern is belangrijk, waarbij de oplossingsrichtingen in de kleine kernen liggen in kleinschalige inbreidingen en transformatie.
- Inzet van een instrumentarium dat helpt de doelen te realiseren.
- Verdichting en transformatie heeft de voorkeur boven uitleglocaties.
- We willen waarborgen dat draagkracht en draaglast in wijken in balans is en wegen af welke woonvormen voor aandachtsgroepen op welke plek passend is.

Inmiddels is er een nieuwe gemeenteraad en een nieuw college met veel zin om de uitdagingen van deze tijd op te pakken. De raad wil een **sterkere kaderstellende rol** krijgen. De raad ziet voor zichzelf een rol als uitlegger van besluiten en als opdrachtgever richting het college. Wonen en volkshuisvesting is voor de raad een B-dossier: er is een opdracht aan het college geformuleerd. Het college wil het graag samen doen met de gemeenschap en gemeenteraad: **daadkrachtig veranderen**. De Raadsagenda Heerenveen en het Hoofdlijnenakkoord 2022–2026 zijn hiervan de schriftelijke weergave.

“We zoeken naar een balans tussen ambitie en realisme. Want ambities zijn belangrijk in deze uitdagende tijd, maar we moeten de beloftes wel kunnen waarmaken.”
(Hoofdlijnenakkoord 2022–2026)

Ondertussen pakt minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening Hugo de Jonge de crisis op de woningmarkt aan met zes programmalijnen (zie figuur onder), nieuwe spelregels en beleidsaanwijzingen die een koerswijziging inhouden en op veel plekken (regionaal en lokaal) leiden tot dialoog en debat en **nieuwe regionale woondeals**, die in het najaar van 2022 worden gesloten binnen de regio Zuidoost Friesland. Wat vraagt de regionale en lokale situatie? En wat kunnen we wel en niet waarmaken? Een belangrijk principe in de regionale woondeals is dat elke gemeente ‘**een eerlijk aandeel**’ neemt in de opgave.

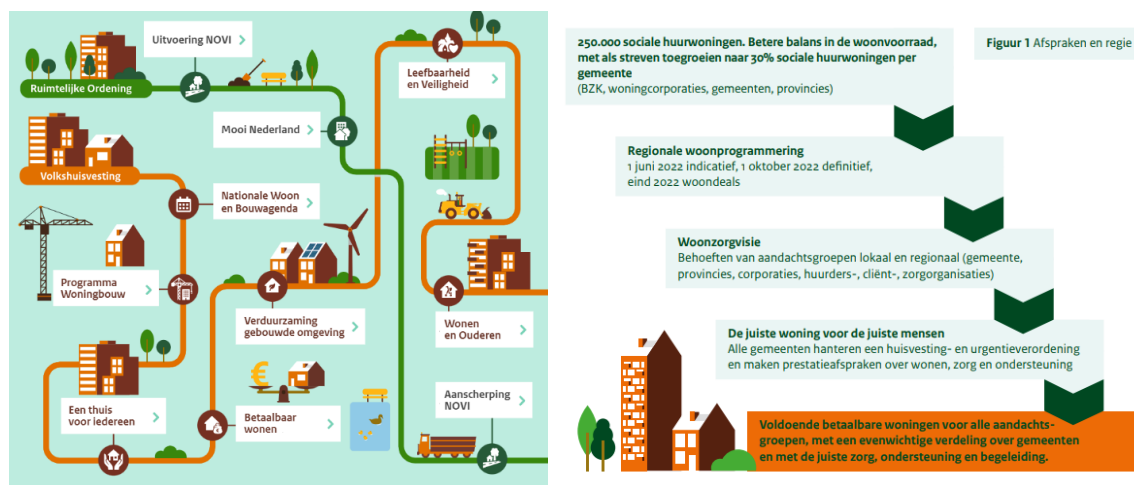
Het gaat dan op regionaal niveau bijvoorbeeld om:

- 30% van de woningvoorraad moet sociale huur zijn.
- 2/3 van nieuw te bouwen woningen moet vanaf 2025 betaalbaar zijn (koopwoningen tot de NHG-grens (prijspeil 2022 €355.000,-) of middenhuur (tot €1000,-).

Het is goed te beseffen dat bovenstaande consequenties heeft (op tal van plekken en ook in Heerenveen) voor de woningbouwprogrammering, de gronduitgifte en de grondexploitatie.

En verder:

- Zijn gemeenten vanaf 2024 verplicht een woonzorgvisie te hebben vastgesteld.
- Wordt wettelijk vastgelegd dat alle gemeenten een huisvestings- of urgentieverordening opstellen voor de toewijzing van woningen aan mensen uit de aandachtsgroepen die met urgentie wachten op een sociale huurwoning (er komt een modelverordening beschikbaar).
- Op dat moment worden ook de lokale prestatieafspraken verbreed, zodat naast afspraken over wonen ook in het leveren van zorg- en ondersteuning wordt voorzien. De zorg wordt partner bij deze afspraken.



Verzoek raad startnotitie/uitgangspuntennota

Deze ontwikkelingen leiden tot nieuwe ambities en uitgangspunten. Om die reden heeft de raad gevraagd om een startnotitie op te stellen die ingaat op enkele wezenlijke keuzes, consequenties, motoring en beschikbaar instrumentarium. Met de uitgangspuntennota die nu voor u ligt, hebben we hieraan zo goed als mogelijk invulling gegeven.

Opbouw nota

- De uitgangspuntennota start met vier verschillende toekomstrichtingen voor Heerenveen.
- We geven vervolgens aan wat ‘alles overwegende’ enkele belangrijke uitgangspunten zijn.
- We beantwoorden vervolgens de vraag welk instrumentarium effectief kan zijn.
- Tot slot gaan we in op het vraagstuk van regie voeren, het belang van monitoren en het invullen van de kaderstellende rol van de gemeenteraad.

Hoofdstuk 2

TOEKOMSTRICHTINGEN

2.1 Doel van een woonvisie

De woonvisie is een wettelijke verplichting. Dit is belegd in de wijziging van de Woningwet per 1 januari 2022. Met een woonvisie stel je vast welke koers je wilt volgen en bepaal je een strategie: wat is er nodig om de doelen te realiseren?

- Als gemeente wil je natuurlijk allereerst dat huidige en toekomstige bewoners prettig (kunnen) wonen. Waar (toekomstige) bewoners trots zijn op hun dorp en wijk en waar woningen aansluiten op de woonwensen.
- Wonen is ook steeds meer verbonden aan én katalysator voor andere maatschappelijke opgaven, zoals de vergrijzing en het langer thuis wonen, duurzaamheid en klimaatadaptatie. Een woonvisie probeert daar waar mogelijk de connectie te leggen en te kijken waar kansen liggen.

Inspiratiebron Brede Welvaart

In de gemeente Heerenveen is voor het college 'Brede Welvaart' een belangrijke toetssteen bij nieuw beleid. Brede welvaart gaat over de kwaliteit van leven van mensen in het hier en nu en de mate waarin deze ten koste gaat van die van latere generaties of die van mensen elders in de wereld. Het college wil voor Heerenveen keuzes maken die aansluiten bij dit bredere perspectief.

Brede welvaart is voor gemeente Heerenveen een groot goed dat we graag willen behouden en versterken. Tegelijkertijd zien we dat de vergrijzing toeneemt en de verwachting is dat op lange termijn de vraag naar woningen afneemt. Terwijl juist op dit moment jongeren steeds vaker niet kunnen uitvliegen en doorstromers slagen er niet in op de door hen gewenste plek een passende en voor hen betaalbare woning te vinden. Dat moet anders.

Een krachtige woonvisie vraagt om een duidelijke koers

Voor een gemeente is het belangrijk te bepalen wat er waar nodig is voor bepaalde doelgroepen. Daarmee kun je ja zeggen tegen projecten en initiatieven die bijdragen aan je doel, nee zeggen wanneer dat niet zo is en het mogelijk maken dat er projecten van de grond komen die wel bijdragen. **Dat vraagt een heldere koers.** We starten dit hoofdstuk met vier mogelijke toekomstrichtingen en bijbehorende overwegingen en dilemma's. We sluiten dit hoofdstuk af met enkele (mogelijke) leidende principes die het hart van de woonvisie kunnen vormen.

2.2 Op weg naar een heldere koers: vier mogelijke toekomstrichtingen

We zien voor de gemeente Heerenveen grofweg vier mogelijke toekomstrichtingen:

1. Heerenveen volgt de afspraken met de provincie

- In de huidige afspraken met de provincie en de regio wordt ervan uitgegaan dat Heerenveen **tot 2030 groeit met circa 1.100 woningen**. Daarbovenop is er **ruimte voor 150 woningen** om te experimenteren. De gedachte is verder dat de gemeente Heerenveen ruimte krijgt om binnen de kernen Heerenveen, Akkrum en Jubbega **binnenstedelijk vrij te bouwen**. Dat zou dan niet ten laste komen van de 1.250 woningen. De provincie wil dit onderhandelingspunt meenemen in de gesprekken over de regionale woondeals.
- De dominante woonvraag in de gemeente is in de grotere voorzieningskernen als Heerenveen, Akkrum-Nes en, in mindere mate, Jubbega. Voor de andere (kleine) kernen zorgen we voor lokaal maatwerk: verschillende vormen van gebiedsontwikkeling en soms andere vormen van woningtoevoeging.
- In het geval de gemeente daadwerkelijk binnenstedelijk vrij mag bouwen, geeft dit ruimte aan de gemeente Heerenveen om in te spelen op de dominante woonvraag én het lokale maatwerk.
- Het vraagt wel om een zekere mate van herverdeling van het woningbouwprogramma over de kernen: minder in de kern Heerenveen en meer in de (kleinere) kernen. Dat betekent ook zoeken naar nieuwe (kleinschalig) locaties.

2. Heerenveen bouwt naar behoefte

- We sluiten aan bij de uitkomsten van het woonbehoefteonderzoek dat uitgaat van een **groei van circa 2000 woningen tot 2030**. De vraag is waar deze woningen het beste kunnen worden toegevoegd.
- De dominante woonvraag in de gemeente is in de echt grotere voorzieningskernen als Heerenveen, Akkrum-Nes en, in mindere mate, Jubbega.
 - We schatten in dat we in deze kernen aan deze vraag kunnen voldoen via de weg van inbreiding. Kijkend naar het DNA van de kernen is dat minder wenselijk. We vinden het immers ook belangrijk dat beeldbepalende (vaak groene) open plekken binnen de bestaande kernen behouden blijven en dat de omgeving gezond, duurzaam en klimaatadaptief is. Het is belangrijk om zorgvuldig te kijken waar we wel en niet kunnen en willen verdichten, zodat we het karakter van kernen of wijken behouden dan wel versterken.
- Voor de andere (kleine) kernen zorgen we voor lokaal maatwerk: verschillende vormen van gebiedsontwikkeling en soms andere vormen van woningtoevoeging via inbreiding en het benutten van de bestaande voorraad.

3. Heerenveen wil groeien als poort van het Noorden

- Heerenveen is de poort naar het Noorden en motor in een krachtige regio. Dat behouden we alleen door mensen -jong en oud- hier te houden én van buiten aan te trekken.
- We zetten in op het toevoegen van **minimaal 3.000 woningen** tot 2030.
 - Dat is circa 1.000 woningen meer dan de laatste Primosprognose aan woonbehoefte voorspelt tot 2030 en circa 1.800 woningen meer dan er nu met de provincie en de regio is afgesproken. De vraag is opnieuw waar deze woningen het beste kunnen worden toegevoegd.
- De dominante woonvraag in de gemeente is in de echt grotere voorzieningskernen als Heerenveen, Akkrum-Nes en, in mindere mate, Jubbega.
- De vraag is hoe we de stevige ambitie verdeling over deze drie kernen. We weten dat Akkrum-Nes een bijzondere positie heeft op de woningmarkt (hoge leefkwaliteit, landschappelijke waarde, strategische positie tussen Leeuwarden en Heerenveen). We zien hier potentie.
 - Dat vraagt om **nieuwe ontwikkellocaties**. Zoals blijkt uit het woonbehoefteonderzoek van eind 2021 is de vraag naar nieuwe ontwikkellocaties het grootst in Akkrum-Nes en in mindere mate Jubbega. Deze kernen trekken meer mensen aan van buiten de gemeente dan mensen uit andere delen van

Heerenveen. Akkrum-Nes is vooral in trek bij mensen uit Leeuwarden, Jubbega is vooral in trek bij mensen uit Opsterland. In Akkrum-Nes ligt uitbreiding voor de hand. In Jubbega benutten we binnenstedelijke kansen.

- In de kern Heerenveen staan we voor een belangrijke afweging: een optie is volop inzetten op verdichting in Noordoost en Stadiongebied en op enkele strategische plekken hoogbouw (bijvoorbeeld het Stationsgebied). De vraag is of dit voor de lange termijn (vanuit Brede Welvaart) de beste keuze is. Het kan haaks staan op de wens om binnen de bestaande kernen en wijken te gaan voor een omgeving die gezond, duurzaam en klimaatadaptief is. Een nadrukkelijk uitgangspunt in het hoofdlijnenakkoord van het college. Daarom is een andere optie om in beperkte mate in te zetten op uitbreiding via Heerenveen-West, in combinatie met minder vergaande verdichting in de kern Heerenveen.
- We willen ook in deze toekomstrichting recht doen aan de kleine kernen. Zo wordt er gekeken naar de mogelijkheden voor uitbreiding in Tjalleberd, Nieuwehorne en De Knipe.

4. Heerenveen benut de kansen als knooppunt in het NOVEX-gebied¹ Lelylijn ten volle

- Wanneer we de ambitie die spreekt uit het Deltaplan voor het Noorden en de gesprekken met het Rijk over het NOVEX-gebied Lelylijn vertalen naar Heerenveen dan is het ook denkbaar dat de gemeente Heerenveen kan groeien met minimaal 5.000 woningen. Dat roept zeker de vraag op waar.
- De gemeente heeft nu zo'n 2.200 woningen in de woningbouwplanning opgenomen (zie tabel hieronder). Een extra opgave als deze kan niet landen in de kernen zonder daar de karakteristieke structuur aan te tasten.
 - Zonder het benutten van Heerenveen-West is de uitvoering van toekomstrichting 4 niet haalbaar. Heerenveen-West kan een vliegwiel zijn om de kansen die de toenemende trek vanuit Randstad biedt volop benutten én recht te doen aan jongeren en jonge gezinnen (in de regio) die betaalbaar willen wonen. Dat vraagt tempo maken met een stevig programma. Dit biedt op andere plekken (Noordoost en Stadiongebied) de keuze om een meer bij het DNA van Heerenveen passend leefmilieu te creëren: meer lucht en ruimte en kwaliteit in de kern Heerenveen met oog voor leefbaarheid, biodiversiteit en klimaatadaptatie.
 - De beoogde locatie ligt op grondgebied van de gemeente Fryske Marren. Dit vraagt een zorgvuldig (bestuurlijk) proces.
 - Het extra benutten van inbreidingsmogelijkheden (Noordoost, Stadiongebied, en wellicht het Stationsgebied en centrum) en hoogbouw in de kern Heerenveen is mogelijk; met opnieuw het risico dat we de waarden van een gezond, prettig en klimaatadaptief leefmilieu ondermijnen. De voor- en nadelen van deze optie moeten kritisch afgewogen worden.
 - Het is mogelijk om te kiezen voor minder inbreiding in de kern Heerenveen (lucht en ruimte in Noordoost en Stadiongebied), in combinatie met het intensiever benutten van Heerenveen-West, uitbreiding in Akkrum-Nes, inbreiding Jubbega (?) en lokaal maatwerk in de kleine kernen. Zo wordt er gekeken naar de mogelijkheden voor uitbreiding in Tjalleberd, Nieuwehorne en De Knipe.

Pijplijn woningbouwprogramma d.d. september 2022

	Aantallen	Waarvan betaalbaar
Hard	561	31%
Zacht	529	41%
Idee	1.056	onbekend
Totaal	2.146	

Bron: gemeente Heerenveen

¹ De term NOVEX-gebied staat voor een gebiedsontwikkelingen waar nationale opgaven in het fysieke domein dusdanig stapelen dat een gebiedsgerichte ordening en prioritering van verschillende nationale opgaven noodzakelijk is om te kunnen komen tot de gewenste herbestemming en/of ingrijpende herinrichting met behoud of versterking van de ruimtelijke kwaliteit. De Lelylijn is toegevoegd als NOVEX-gebied. Heerenveen is hierin een belangrijk knooppunt.

Advies van het college

Met de uitspraak van het college in het Hoofdlijnenakkoord dat de gemeente Heerenveen minimaal 3000 woningen gaat toevoegen, wordt duidelijk dat de gemeente voor een groeiambitie gaat. Een punt van discussie is hoe ver die ambitie reikt en waar de extra woningbouwopgave gaat landen. Vanuit de urgentie ontstaat de neiging om de hoogte in te gaan en volop in te zetten op inbreiding. Vanuit het perspectief Brede Welvaart is het de vraag of we daarmee geen nieuwe problemen creëren voor de toekomst. Immers:

- Onze inwoners zijn gehecht aan hun kernen en vragen van de gemeente een koers die gestoeld is op kerngebondenheid.
- We hechten grote waarde aan een ontspannen, gezonde, duurzame en klimaatadaptieve leefomgeving die mensen uitnodigt tot beweging en waarin biodiversiteit en klimaatadaptatie geborgd is.

Verder vraagt elke toekomstrichting die hierboven is geschetst een aanpassing in het huidige woningbouwprogramma: enerzijds omdat het huidige programma vooral uitgaat van inbreiden in de kern Heerenveen, anderzijds omdat er nog een verschuiving nodig is in het aandeel betaalbaar wonen.

Het college adviseert:

- om de haalbaarheid en invulling van de ontwikkeloptie Heerenveen-West verder te onderzoeken
- om een passend 'no-regret-beleid' te voeren tot de haalbaarheid van deze optie duidelijk is. Dat betekent in ieder geval uitstel van keuzes in de mate van verdichting in Noordoost en Stadiongebied
- een studie naar verdichting en hoogbouw uit te voeren: hoe ziet een stedelijke uitstraling eruit in de context van Heerenveen, op welke plekken is welk type verdichting mogelijk en wat is daarvan het effect op de kwaliteit van de leefomgeving (in breedste zin)
- op zoek te gaan naar ontwikkellocaties in de kern Heerenveen waar extra sociale huur gerealiseerd kan worden. Daarbij hoort ook inzicht in de impact op de grondexploitatie van de gemeente
- beter zicht te krijgen op de plekken waar we kunnen versnellen (passend binnen de leidende uitgangspunten).

2.3 De leidende uitgangspunten in onze koers

Op basis van de in de vorige paragraaf geschetste toekomstrichtingen doen we hieronder een voorzet van mogelijke leidende uitgangspunten.

Groei en realiseren dominante woonvraag in Heerenveen, Akkrum-Nes en Jubbega

De gemeente Heerenveen wil groeien. Dat past bij onze ambitie als poort naar het Noorden. We zijn onderdeel van en motor in een krachtige regio. Dat behouden we alleen als door mensen – jong en oud – hier te houden en van buiten aan te trekken. We zetten in op het toevoegen van **minimaal 3.000 woningen** tot 2030. *Dat is circa 1.000 woningen meer dan de laatste Primosprognose aan woonbehoefte voorspelt tot 2030 en circa 1.800 woningen meer dan er nu met de provincie en de regio is afgesproken.* De vraag is waar. De dominante woonvraag in de gemeente is in de echt grotere voorzieningenkernen als Heerenveen, Akkrum-Nes en, in mindere mate, Jubbega. Dat vraagt **nieuwe ontwikkellocaties** in ieder geval Akkrum-Nes en Jubbega. We willen ook recht doen aan de kleine kernen, zoals Tjalleberd, Nieuwehorne en De Knipe.

Recht doen aan de kernen en kerngebondenheid

Uit het woonwensenonderzoek blijkt duidelijk dat er een grote kerngebondenheid is in de gemeente Heerenveen. Mensen willen in hun eigen kern blijven wonen, ook jongeren. Dat is goed nieuws. Want in de toekomst zullen inwoners van (kleinere) kernen nog meer dan nu zijn aangewezen op zichzelf en op elkaar. De

(landelijke) overheid stuurt op ‘langer thuis wonen’, terwijl er op tal van plekken oplopende arbeidsmarkttekortten zijn en er een groot tekort aan bijvoorbeeld wijkverpleging en thuiszorg ontstaat.

Een zorgzame samenleving vraagt een gevarieerde bevolkingssamenstelling. Gelukkig is er op landelijk niveau ook steeds meer aandacht voor de vitaliteit van kleine kernen en de positie van jongeren. De minister voor Volkshuisvesting (Hugo de Jonge) stelt in zijn brief over de voortgang van het programma Woningbouw (24 juni 2022) dat het belangrijk is dat jongeren en gezinnen – ook wanneer zij zich op de koopmarkt richten – de kans krijgen om te blijven wonen in het dorp of de stad waar zij zijn opgegroeid. Een principe dat ook de gemeente Heerenveen onderschrijft. Toevoegingen in kleine kernen zullen naar aard en schaal moeten passen. Dat vraagt maatwerk, verschillende vormen van gebiedsontwikkeling en soms andere vormen van woningtoevoeging (splitsing, samenvoegen, tijdelijk en transformatie). Nieuwe vormen als coöperaties en zelfbeheer kunnen heel wat mogelijk maken. De inwoners zien kansen.

Inzetten op doorstroming én toevoegen van betaalbare woningen

Uit landelijk onderzoek blijkt dat als een ouder huishouden verhuist naar een nieuwbouwwoning er een doorstroomketen van gemiddeld vijf verhuizingen op gang komt. De vrijgekomen woning wordt vaak gekocht door een gezin met kinderen. Zij maken weer een woning vrij die meestal terecht komt bij een iets kleiner gezin met iets minder financiële ruimte. Hierdoor komt weer een iets kleinere, goedkopere woning op de markt. Dit werkt zo in verschillende stappen door totdat aan het eind van de keten een starter een betaalbare woning kan kopen. In de realiteit werkt deze doorstroomketen vaak niet. Doordat een vrijkomende woningen die ouderen achter laten worden gevuld door mensen van buitenaf. Dan stopt de keten. Dat moet anders.

We kunnen en willen niet anders dan:

- Het directe aanbod te vergroten voor starters en jonge gezinnen. Zoals blijkt uit het woonbehoefteonderzoek is er een tekort aan betaalbare koopwoningen.
- Conditie creëren waaronder ook corporaties sociale huurwoningen kunnen toevoegen. In de gemeente hebben we nu een sociale huurvoorraad van 29%. Voor de korte termijn streven we naar minimaal stabiliseren op de 29% door in nieuwbouwplannen zoveel mogelijk de 30% als uitgangspunt te kiezen. Vanaf 2025 is, aansluitend bij het streven vanuit het rijk, de inzet is om dit minimaal 30% te laten zijn. Hiervoor hoeft niet elk woningbouwproject voor 30% uit sociale huur te bestaan, maar het gemiddelde aantal sociale huurwoningen in woningbouwprojecten zal wel toenemen om voor de totale woningvoorraad het aandeel sociale huurwoningen van 29% naar 30% te krijgen. (1 % van de huidige woningvoorraad is ca. 230 woningen) .

Dit laatste punt heeft consequenties voor de woningprogrammering. Het aandeel sociale huur van projecten in de pijplijn is ten opzichte van het totaal nu nog onvoldoende om deze inzet waar te maken. Het vraagt om meer locaties beschikbaar te krijgen voor dit segment. Het gaat dan vooral om locaties in de kern Heerenveen, omdat corporaties aangeven daar te willen toevoegen. Het is belangrijk om te onderzoeken waar eventueel kansen liggen en wat dit betekent voor de eventuele grondexploitatie en consequenties voor het grondbedrijf van de gemeente.

Recht doen aan ouderen

We weten uit landelijk onderzoek en praktijkverhalen uit de gemeente Heerenveen dat ouderen nadenken over verhuizen, maar wel financiële belemmeringen ervaren en/of opzien tegen de rompslomp die dit met zich meebrengt. Daarom is het zaak om met elkaar te kijken hoe deze belemmeringen weggenomen kunnen worden. Uiteindelijk zal een groot deel van de ouderen zo lang mogelijk in de huidige woning willen blijven, eventueel met enkele aanpassingen. Toch willen we ook op de juiste plekken in kleine aantallen een mix van verschillende woonvormen toevoegen. Van grondgebonden, levensloopbestendige woningen in een hofje tot appartementen in een seniorenwoonvorm.

Flexibiliteit

Niet iedere locatie leent zich even goed voor het realiseren van betaalbare woningen. Nieuwbouw in het hogere segment is soms een financiële overweging, om zo de bouw van goedkope huur- of koopwoningen (met een onrendabele top) mogelijk te maken. Op locatieniveau is het belangrijk om te kijken wat haalbaar is. Dit betekent wel dat wat er op de ene locatie niet in het betaalbare segment gerealiseerd kan worden, op andere plekken gecompenseerd moet worden, om op totaalniveau de ambities voor de gemeente Heerenveen waar te maken. De woningmarkt is én blijft veranderlijk. Het vraagt verstandig beleid en flexibel en adaptief programmeren.

Zorgvuldige locatieafweging

De woningbouwopgave in de gemeente Heerenveen legt een forse ruimteclaim voor de komende jaren. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging van waar woningbouw moet plaatsvinden.

- We gaan voor leefbare kernen met gemêleerde wijken.
- We vinden het belangrijk dat ons groene buitengebied behouden blijft. De groene corridors die het robuuste natuurnetwerk rondom onze met elkaar kernen met elkaar verbinden zijn van grote waarde.
- We vinden het ook belangrijk dat beeldbepalende (vaak groene) open plekken binnen de bestaande kernen behouden. We moeten zorgvuldig kijken waar we wel en niet kunnen verdichten, zodat we het karakter van kernen of wijken behouden danwel versterken. Want het DNA van Heerenveen² (ontspannen, groen, lucht en ruimte) heeft een grote waarde.
- We vinden het ook belangrijk dat de bestaande en toekomstige leefomgeving gezond, prettig en klimaatadaptief is. Meer groen, meer koelte bij hitte, meer wateropvang in natte tijden en een grotere biodiversiteit. En door de omgeving zo groen mogelijk in te richten, ontstaat er ruimte om te kunnen bewegen en anderen te ontmoeten.

Een dogma als ‘inbreiding gaat boven uitbreiding’ werkt steeds minder als algemeen uitgangspunt. De verbondenheid van de thema’s hierboven vraagt om maatwerk en een zorgvuldige locatieafweging. Onze inzet is:

1. Niet alleen maar bouwen, maar ook kijken naar bestaande gebouwen die nu leegstaan (of vrijkomen) en die we geschikt kunnen maken voor starterswoningen en woningen voor kleine gezinnen. Denk in dit kader bijvoorbeeld aan woningsplitsing, co-housing en kavelsplitsing. Ook zien we mogelijkheden voor (pre)mantelzorg. Maatwerk is nodig om hierbij gebiedsgericht te blijven kijken naar de locaties waar de behoefte het grootst is, de impact op de leefbaarheid van de bestaande omgeving toelaatbaar (bijvoorbeeld vanwege extra parkeerdruk) en deze middelen het best tot hun recht komen (bijvoorbeeld niet in het buitengebied).
2. Locaties kiezen die op korte termijn ook voldoende aantallen mogelijk maken.
3. Inzetten op inbreiding en ook inzetten op uitbreiding aan de randen van de grotere kernen.
4. Inzetten op verdichting (hoogbouw) op enkele strategisch gekozen plekken (bijvoorbeeld omgeving stadion en station).
5. Inzetten op leefkwaliteit in de bestaande wijken en daar waar mogelijk lucht en ruimte bieden.

Inzetten op versnelling

We willen zowel landelijk, regionaal als lokaal een flinke versnelling in de woningbouw creëren. Daarvoor moeten dan wel de juiste randvoorwaarden gecreëerd worden. Het versnellen van initiatief naar realisatie vraagt onder andere om:

- Goed weten welke locaties kansrijk zijn om te versnellen
- Goed weten welke doelgroepen prioriteit krijgen
- Vergroten ambtelijke capaciteit
- Procedures simpeler en korter
- Randvoorwaarden soepeler

² Zie ook: Omgevingsvisie Heerenveen 2040 (gemeente Heerenveen, 2021).

- Standaardisatie van innovatieve bouwmethodes
- Wegnemen barrières woningsplitsing.

Een inclusieve gemeente

We willen een inclusieve gemeente zijn die passende mogelijkheden biedt voor doelgroepen die behoefte hebben aan ondersteuning en zorg bij het leven en (zelfstandig) wonen, zoals kwetsbare inwoners en mensen met lichte psychische problemen. Een op zichzelf staande opgave is het creëren van woningen voor vluchtelingen, asielzoekers en spoedzoekers. We willen een gastvrije gemeente zijn die zich sterk maakt voor haar medemens.

Hoofdstuk 3

STUREN OP REALISATIE

In Heerenveen moeten er woningen bij; daar is iedereen het over eens. In een klein land als Nederland waar de strijd om de ruimte heftiger wordt, is woningbouw, vooral als er versneld gebouwd moet worden, best complex. Vrijwel alle betrokken partijen begrijpen: alleen samen kunnen we erin slagen dit probleem op te lossen. En dan moeten we nú keihard aan het werk. Dit vraagt wel om regie en een partij die de druk op de ketel houdt. Regie vraagt volgens ons om drie pijlers (de regie 3-hoek):

1. Up-to-date-**data en uitwisseling van gegevens** tussen gemeente, markt en provincie. Woningen worden alleen gebouwd als de afstemming tussen al deze spelers tot stand komt: harde sturing.
2. Het organiseren van een **vruchtbaar overleg** met marktpartijen, zoals corporaties, projectontwikkelaars en makelaars onderling: zachte sturing.
3. Een rijk gevulde **instrumentenkoffer**.

In dit hoofdstuk gaan we in op de regie 3-hoek, inclusief het grondbeleid als onderdeel van de instrumentenkoffer.

3.1 Harde en zachte sturing en monitoring

Hoeveel woningen worden er gebouwd? Lopen we voor af achter op de planning? Hoe staat het met de voorraad betaalbare huurwoningen? Hoe gaat met het de verduurzaming van woningen? Maken we de ambities waar die we hebben uitgesproken, en zo niet wat gaan we dan doen?

Veel gemeenten en regio's, en in sommige gevallen zelfs gemeenten en corporaties samen, werken al met een woonmonitor. Ook gemeenteraden vragen steeds vaker om een transparante monitor. Logisch. Want daarmee kunnen zij hun kaderstellende en controlerende rol beter uitvoeren. Daar zijn ook goede redenen voor, want we zien in de praktijk nog vaak het volgende:

- Soms zijn de doelstellingen/ambities in woonvisies niet realistisch, tijdgebonden en meetbaar, terwijl de raad wel de woonvisie vaststelt. Waarop stuur je dan?
- De voortgang van het woonbeleid wordt in veel gemeenten niet besproken met de raad en de monitoring is niet altijd op orde. De noodzaak tot bijstellingen van beleid komt vaak laat aan het licht.
- Tussentijdse beleidswijzigingen worden vaak niet ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.
- Het bod van woningcorporatie(s) (in het kader van de cyclus van prestatieafspraken) wordt lang niet altijd besproken in de raad. De uiteindelijke prestatieafspraken komen vaak alleen ter kennisname.
- We zien dat plannen wel op papier staan, maar niet worden uitgevoerd. We moeten veel nauwkeuriger monitoren wat wél en niét kan.

Realisatiefactor is in Nederland laag

- Plannen staan wel op papier, maar worden niet uitgevoerd.
- Dat heeft deels te maken met wishful thinking: de plannen van gemeenten zijn niet hard, ze zijn zacht.

Dat kan anders

Hieronder enkele interessante aanwijzingen en afwegingen.

3.1.1 Harde sturing en monitoring met cijfers

De kunst van een goede monitoring is kiezen wat je wilt monitoren. Hieronder een eerste voorzet.

- **Bouwende gemeente:** sturen op de **realisatie van productie**.
 - De woningbouwambitie
 - Planmonitor: zijn we op tempo? Als de realisatie achterblijft, zoeken we naar passende oplossingen: versnellen, omkatten of richten op andere initiatieven. Indien op enig moment te veel woningen tegelijk op de markt worden gebracht ontstaan afzetproblemen. Ook dat vraagt afstemming
 - Periodieke actualisering van de lijst met woningbouwplannen (inclusief voornemens tot sloop en woningsplitsingen)
 - In beeld brengen potentiële transformatielocaties
 - Prijsontwikkeling woningmarkt en slaagkansen in de sociale huursector
 - Welke vraagverschuivingen zien we, hoeveel plannen ontstaan er in kleine kernen, wat is de impact van die plannen op de totale woningbouw programmering, zijn er redenen om bij te sturen?
 - Nadrukkelijk aandacht voor de kwestie of er kernen zijn waar geen nieuwe initiatieven ontstaan. Wanneer gemeente dat identificeert, gaan we in overleg met ondernemende krachten in die kern om met hen te bespreken wat nodig is om de lokale dynamiek te faciliteren. Ook hiervoor geldt: maatwerk.
- **Inclusieve gemeente:** voortgang en effecten regionale woondeal en prestatieafspraken
 - Percentage sociale huur
 - Betaalbare woningen
 - Huisvesting aandachtsgroepen (o.a. stand van zaken statushouders)
 - Effecten van methodes om doorstroming te stimuleren
 - % eengezinswoningen bewoond door ouderen (65 plus)
 - Huisuitzetting en huurachterstanden.
- **Duurzame gemeente:** duurzaamheid
 - Ontwikkeling labels
 - Energiearmoede
 - Percentage nieuwbouw (elke nieuwbouwwoning is een duurzame woning).

Idealiter groeien we toe naar een monitor waarin we realtime ontwikkelingen kunnen volgen. De idee is om hierin zoveel als mogelijk op te trekken met onze regiogemeenten en woningcorporaties.

3.1.2 Zachte sturing en monitoring in dialoog met woonpartners en gemeenschap en raad

Goede cijfers zijn onontbeerlijk om de woningbouw te realiseren, maar goed met elkaar omgaan is net zo belangrijk. Nieuwsgierigheid en het begrijpen van elkaars belangen vormen de drijvende kracht om tot oplossingen te komen. Kortom, zachte sturing, in dialoog met elkaar. Hieronder enkele ideeën om dit vorm te geven.

- De gemeente voert op dit moment tal van vooral bilaterale gesprekken met marktpartijen. Dat blijven we doen. We willen ook onderzoeken of een jaarlijkse sessie met meerdere marktpartijen bijdraagt aan het

realiseren van onze woonambities. Het accent van dit gesprek ligt op: welke vraagverschuivingen zien we, hoeveel plannen ontstaan er, zijn er redenen om bij te sturen en wat is de maatschappelijke meerwaarde?

- We willen dit uitbreiden naar een meer periodiek gesprek met andere maatschappelijke partners. De vraag is of dit een integraal overleg is of dat we dit toch meer met de afzonderlijke spelers moeten doen. Met het belang van regionale sturing en onze ligging tussen twee woningmarktregio's in vraagt het sowieso schaken op tal van borden tegelijk. De netwerkdichtheid wordt groter en groter, het aantal overlegtafels neemt toe. Het gaat erom een passend ritme te vinden waarin we kunnen praten over voortgang en mogelijke aanpassingen.
 - Een voorjaarsoverleg kan vooral het karakter hebben van voortgang: liggen we op koers of moeten we versnellen?
 - Een najaarsoverleg ligt het accent bij eventueel bijsturen en besluiten daarover. **Hierover informeren we de raad.**
- De raad betrekken we in de jaarlijkse cyclus van prestatieafspraken: hij ontvangt het bod van de corporaties (eventueel met een toelichting van de corporaties tijdens een informele raadsessie) en wordt gevraagd input te geven die het college meeneemt in het proces om te komen tot prestatieafspraken.
- Tussentijdse beleidswijzigingen worden ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.

3.2 Instrumentenkoffer

Er is in Nederland een hele gereedschapskoffer aan instrumenten beschikbaar.



In bijlage 1 staat een aantal instrumenten die de gemeenteraad van Heerenveen genoemd heeft als potentiële oplossingsrichtingen voor de woningnood. Belangrijke afwegingen hierbij zijn:

- Heeft het instrument daadwerkelijk impact (voor welk probleem is het een oplossing)?
- Wat vraagt het instrument in termen van middelen (tijd, menskracht, geld) en hoe verhoudt zich dat tot de impact van het instrument?
- Mag het juridisch gezien? Een voorbeeld: opkoopbescherming is een vergaande maatregel die het eigendomsrecht beperkt. Dat zou je alleen willen overwegen op het moment dat het echt niet anders kan. Vanwege het beperkende karakter vraag de opkoopbescherming om een gedegen onderbouwing met duidelijke afbakening van gebieden, types en prijs en bewijslast dat er fors wordt opgekocht.

Hieronder staan de gevraagde instrumenten op een rij. Ze zijn langs de lat van impact/middelen/juridische haalbaarheid gelegd.

- **De vraag aan de raad is of de raad het college mandaat geeft om een afweging te maken in het wel of niet inzetten.**
- De rekenkamer kan in opdracht van de raad de effectiviteit van ingezette instrumenten onderzoeken.

+ = positief 0= neutraal = negatief

Instrumenten	Impact	Inzet middelen	Juridische haalbaarheid
Huisvestingsverordening	+ (regionale en lokale voorrang, verdeling schaarste huur)	- handhaving!	- + Schaarste aantonen Publiekrechtelijk Voorstel minister de Jong: moet nog door kamers
Doelgroepenverordening	+ (behoud betaalbare voorraad/speculatie tegengaan/regie	0 (koppelen aan bestemmingsplan & anterieure overeenkomst/ rol notaris)	+ privaatrechtelijk
Zelfbewoningsplicht	- Dit probleem speelt niet in grote aantallen (betreft nieuwbouw)	0 Afhankelijk wie controleert	+ Privaatrechtelijk
Opkoopbescherming	- Speelt nauwelijks (betreft bestaande voorraad)	- Vergunningen en handhaving	- Publiekrechtelijk Beperkend karakter/ gedegen onderbouwing nodig
Flexwonen	+	- Inzet middelen en procedures gemeente	+
Hoogbouw	Afhankelijk van de reden waarom je dit middel toepast	0 Participatie omgeving risicofactor	+
Diversiteit woonvormen	+	- Veel tijd aan begeleiding	+
Woningsplitsing binnen kern	0 Voor centrum is oplossing gevonden met paraplu bestemmingsplan	- Nieuw beleid Plannen moeten worden beoordeeld	+
Woningsplitsing boerderijen	+ Lokaal maatwerk kernen	- Nieuw beleid Plannen moeten worden beoordeeld	+
Transformatie	Al benut		
Saneren industrie	Niet voor handen		

3.3 Grondbeleid

Grondbeleid is een belangrijk instrument om de ruimtelijke en wonen doelstellingen van de gemeente te bereiken. Het biedt de mogelijkheid om te sturen en actief of passief te participeren in de grondmarkt. Het gewenst gebruik van de grond wordt vooral bepaald door de doelen die het college van b&w en de raad hebben geformuleerd. Het gaat bij grondbeleid om het afdwingen of stimuleren van gewenst gebruik van de grond door de inzet van een uitgekende mix aan instrumenten.

De twee uiterste vormen zijn aan de ene kant de volledige publieke ontwikkeling (actief grondbeleid) en aan de andere kant de volledige private ontwikkeling (faciliterend grondbeleid).

- Bij actief grondbeleid stuurt de gemeente zelf op de gewenste wijziging van het grondgebruik door gronden aan te kopen en veelal te verkopen als bouwgrond. Dit kan de gemeente zelf doen (In Skoaterwâld heeft de gemeente het bouwclaimmodel toegepast en zijn gronden teruggekocht) of in samenwerking met marktpartijen.
- Bij faciliterend grondbeleid gaat het om publiekrechtelijk planologisch faciliteren (bijv. Jongbloed terrein). Gemeentelijke invloed volgt via publiekrechtelijke instrumenten, vaak vastgelegd in een anterieure overeenkomst.
- Daartussen zijn nog diverse andere samenwerkingsvormen mogelijk, zoals hieronder schematisch (niet limitatief) weergegeven. De ene keer is de gemeente hierbij regisseur, de andere keer initiator, deelnemer, of slechts toetser.



Keuze grondbeleid: samenhang tussen doelen, omvang, invloed en risicoverdeling

In het verleden was het bij (toekomstige) uitleglocaties voor de gemeente Heerenveen gebruikelijk om gronden te verwerven, zodat optimaal invulling kon worden gegeven aan de gewenste mate van regie. In 2013 is de gemeente Heerenveen met haar grondbeleid een nieuwe weg ingeslagen: in plaats van de “stad maken” door middel van een actieve en regisserende rol koos de gemeente voor een faciliterende rol van “stad zijn”. Op locatieniveau wordt afhankelijk van de omstandigheden van het geval en de gewenste mate van regie, zeggenschap en risicoverdeling maatwerk geleverd. De keuze voor actief of faciliterend grondbeleid of een combinatie hiervan, is vooral afhankelijk van:

- De **doelen** die de gemeente nastreeft: niet alle doelen worden zonder stimulering gerealiseerd door de markt (maatschappelijke functies bijvoorbeeld).
- De **omvang** van de (totale gemeentelijke) opgave: kleinere inbreidingslocaties, waarvan de gronden in eigendom van derden zijn, kunnen bijvoorbeeld vaak uitstekend in een faciliterende rol tot stand komen. Bij grote uitleglocaties is de opgave groot en vaak de gewenste mate van invloed ook.
- De mate van gewenste **invloed**: faciliterend grondbeleid steunt voor een groot deel op publiekrechtelijk instrumentarium. Eigen grondbezit c.q. actief grondbeleid geeft maximale invloed vanwege de privaatrechtelijke mogelijkheden. Vanwege de impact, complexiteit of specifieke locatie kan het gewenst zijn om veel invloed te hebben op de gebiedsontwikkeling.
- Het gewenste **risicoprofiel** als gemeente: actief grondbeleid biedt meer sturing én ook meer (markt)risico's in financiële zin. In hoogconjunctuur kan dit veel geld opleveren, zoals afgelopen jaren het geval was bij het gemeentelijk grondbedrijf. We hebben echter ook jaren gekend met forse tegenvallers.

Advies van het college: situationeel grondbeleid

Gebiedsontwikkelingen zijn divers van aard (van groot naar klein). Vrijwel altijd gaat het om een vorm van samenwerking tussen marktpartijen en gemeente, waarbij maatwerk noodzakelijk is. Dat vraagt eerder om **situationeel grondbeleid**. Situationeel betekent overigens niet hetzelfde als ad hoc. Het is van belang om met elkaar helder de kaders te bespreken waarbinnen we actief handelen en wanneer we een meer faciliterende

rol aannemen. Het is belangrijk om eerst meer duidelijkheid te krijgen over de gemeentelijke woonopgave, de toekomstrichtingen en de mate van in- en uitbreiding. Enkele relevante vragen:

- Hebben we (al) grondposities? Hoe zijn de grondposities verdeeld?
- Wat zijn de risico's?
- Draagt de gebiedsontwikkeling/opgave bij aan maatschappelijke doelen? Zo ja, welke?
- Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de betreffende marktpartijen? Welke rol nemen zij aan (ten aanzien van de maatschappelijke doelen)?

Het college adviseert om te kiezen voor situationeel grondbeleid en daarbinnen een kader uit werken in welke gevallen de gemeente actief handelt en wanneer de gemeente een meer faciliterende rol aanneemt.

Bijlage 1

INSTRUMENTEN

Er is in Nederland een hele gereedschapskoffer aan instrumenten beschikbaar (zie ook de figuur op pagina 9). De gemeenteraad van Heerenveen heeft specifiek een aantal instrumenten genoemd die hij ziet als potentiële oplossingsrichtingen voor de woningnood en een meer rechtvaardige verdeling van de woningen op de woningmarkt. In deze bijlage staat een toelichting op de diverse instrumenten met daarbij ook argumenten om het in te zetten en eventuele kanttekeningen.

1. Huisvestingsverordening

De Huisvestingsverordening is gebaseerd op de huisvestingswet. In de huisvestingsverordening worden regels vastgelegd over de toewijzing van huurwoningen en de urgentievolgorde van woningzoekenden. Ook kunnen wijzigingen in de woningvoorraad vergunning plichtig worden gesteld, zoals bijvoorbeeld het onttrekken van woningen, het samenvoegen van woningen of het splitsen van woningen. De huisvestingsverordening biedt gemeenten op dit moment de mogelijkheid om te sturen op de verdeling van huurwoningen:

- Gemeenten mogen 50% van de beschikbare huurwoningen toewijzen op basis van de economische of maatschappelijke binding.
- Binnen die 50% mag maximaal 25% worden toegewezen aan mensen met een lokale binding.

De verordening mag alleen worden ingesteld als er sprake is van schaarste en moet iedere vier jaar opnieuw worden opgesteld en vastgesteld. Het beperken van het grondrecht van iedere burger om zich vrij te vestigen kan alleen als het algemeen belang (binnen een gemeente) in het geding is.

- Dat algemeen belang kan bestaan uit het tegengaan van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan huurwoningen.
- Als hier aantoonbaar sprake van is in Heerenveen dan kan de gemeente verdelingsregels voor de (sociale) huurwoningen opstellen.
- Het bestaan van schaarste op zich is onvoldoende reden om van de Huisvestingswet gebruik te maken. Ook moet sprake zijn van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten als gevolg van de schaarste.
- Om de (grond)rechten van woningzoekenden niet onnodig te beperken dient ingrijpen zich te richten tot delen van de woningmarkt waar deze nadelige effecten zich voordoen.

Sturing beperkt zich bij veel gemeenten tot het betaalbare en dan vooral tot het goedkope segment van de huurwoningvoorraad. Of deze sturing in Heereven nodig is, wordt onderzocht met de actief zijnde corporaties aan de hand van de meest recente woonruimteverdelingsdata. Een schaarste rapport waarin de noodzaak voor ingrijpen wordt onderbouwd, is nodig.

Argumenten

- De gemeente krijgt regie op de huurmarkt middels deze verordening.
- Een Huisvestingsverordening professionaliseert ook de verhouding tussen gemeente en lokale woningcorporaties.
- Geeft de gemeente beeld wie zich vestigen in haar gemeente en kan haar monitorfunctie inhoud geven.

Kantttekeningen:

- Het is een inperking van het recht op vrije vestiging.
- De uitvoering van een dergelijke verordening vereist extra capaciteit.

Advies: nadat een onderbouwd beeld van de schaarste (voor welke doelgroepen in welke segmenten) van de woningvoorraad voorhanden is, ontvangt de gemeenteraad een voorstel.

Wijziging huisvestingswet

Minister De Jonge voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wil dat gemeenten meer mogelijkheden krijgen om eigen inwoners die een huis willen huren of kopen in hun gemeenten voorrang te geven ten opzichte van mensen van buiten de gemeente. Ook moeten gemeenten de ruimte krijgen om woningen toe te wijzen aan mensen met een cruciaal beroep, zoals leraren, verpleegkundigen en politieagenten. Door een wijziging van de Huisvestingswet, die naar de Tweede Kamer is gestuurd, moet dit per 2023 mogelijk zijn.

Volgens het nieuwe voorstel mogen gemeenten voor de gehele 50% bepalen hoe zij deze ruimte verdelen tussen mensen met een economische, maatschappelijke of een lokale binding. Ze mogen dus ook de gehele 50% toewijzen aan inwoners van de eigen gemeente. Ook mogen gemeenten specifieke beroepen aanmerken als cruciaal, zodat zij die beroepen kunnen helpen bij het vinden van een woning. Daarnaast mogen gemeenten naast huurwoningen nu ook koopwoningen tot de NHG-grens (€ 355.000,- in 2022) gaan toewijzen op deze grond.

Het is een verstrekkend voorstel omdat het voorrangrecht van de een, een beperking van de vrijheid van vestiging van een ander betekent. Vooral bij koopwoningen ligt dit complex. Verkopers worden mogelijk gedupeerd, omdat de groep potentiële kopers slinkt. De wetswijziging roept nogal wat (praktische) vragen op. Hoe lang moet een huis te koop staan, voordat iedereen weer de kans krijgt om te kopen. Wie gaat al die vergunningsvoorwaarden controleren bij de gemeente? Welke rechtszaken staan gemeenten te wachten als overheidsinmenging tot aanzienlijke prijsverschillen tussen en binnen gemeenten gaat leiden? Er valt nog wat uit te zoeken, voordat de wet eventueel van kracht wordt.

Gemeenten kunnen aan de slag, zodra de Tweede en Eerste Kamer instemmen met de wet en deze officieel in werking treedt. Naar verwachting wordt dit 1 januari of 1 juli 2023, afhankelijk van de behandeling in beide Kamers.

2. Doelgroepenverordening

Met een doelgroepenverordening kan de gemeente nieuwbouwwoningen bestemmen én behouden voor bepaalde doelgroepen. Het betreft veelal de nieuwbouw van sociale huurwoningen, middeldure huurwoningen en sociale koopwoningen.

- Met de verordening heeft de gemeente een middel om woningen die voor deze doelgroepen op de markt komen ook voor deze doelgroepen beschikbaar te houden.
- De doelgroepenverordening heeft alleen betrekking op nieuwbouwwoningen in de genoemde segmenten en legt daarvoor de grenzen van huurprijzen en koopprijzen vast.
- De doelgroepen worden bepaald aan de hand van inkomensgrenzen. De doelgroep sociale huur is wettelijk vastgelegd.
- De doelgroepenverordening werkt pas ‘door’ als de koppeling is gemaakt met het omgevingsplan. Hiervoor moet in het plan een gebied worden aangeduid (op de verbeelding) waarbij in de omgevingsplanregels wordt bepaald welk percentage voor welke woningbouwcategorie geldt in het betreffende gebied. Op die

manier wordt gewaarborgd dat een bepaald percentage van een woningbouwcategorie (bijvoorbeeld 30% sociaal) moet worden gebouwd.

Argumenten:

- Gemeente kan inhoud geven aan haar regierol.
- Goedkoop en betaalbaar nieuwbouwsegment wordt 'veiliggesteld' door een effectief instrument.
- Gemeente en woningcorporaties houden positie ook al zijn zij geen eigenaar van de grond.

Kanttekeningen:

- Beperkt de keuzevrijheid van grondeigenaren.
- Maken plannen moeilijker haalbaar, zeker in tijden dat rendement onder druk staat vanwege stijgende bouwkosten.
- Voor kleine bouwprojecten lastig om verdeling tussen categorieën aan te brengen.
- Risico op vertraging.

Advies: dit effectief instrument instellen voor nieuwbouw met een minimale omvang.

3. Zelfbewoningsplicht/anti-speculatiebeding/kettingbeding (nieuwbouw)

Een zelfbewoningsplicht is een vorm van anti-speculatie. Het houdt in dat de koper van de woning gedurende een bepaalde termijn verplicht is om de woning zelf te bewonen. Tijdens deze periode mag de woning niet worden verhuurd of worden doorverkocht.

- Er is geen wettelijke maximale termijn aan zelfbewoningsplicht. Een termijn van 4 tot 5 jaar is in de meeste gemeenten de gebruikelijke termijn.
- Zelfbewoningsplicht kan beperkt worden tot gebiedsdelen van de gemeente dan wel tot bepaalde woning(prijs)typen. Deze plicht kan worden opgelegd in de vorm van een kettingbeding. Dan wordt de (2^e) koper voor de resterende periode gehouden aan de zelfbewoningsplicht.
- Dit instrument wordt vooral ingezet als de gemeente eigenaar van de grond is. Is de gemeente geen eigenaar van de grond, dan zal bij de (wijziging van de) omgevingsplannen hier rekening mee moeten worden gehouden. Gemeenten geven dit inhoud in een doelgroepenverordening die de wettelijke basis vindt in de Omgevingswet.

Het is niet bekend of in de gemeente Heerenveen in behoorlijke mate woningen snel worden doorverkocht om transactiewinsten op vastgoed te realiseren. Gelet op de noodzaak en schaarste van koopwoningen tot NHG-grens is zelfbewoningsplicht een effectief instrument om de positie van starters op de woningmarkt te verbeteren. Ook kan op deze wijze in bepaalde wijken/buurtten/kernen verdere positiëneming door beleggers worden voorkomen, alhoewel daarvan in Heerenveen geen sprake is.

Argumenten:

- Starters op de woningmarkt krijgen een betere positie op het moment dat beleggers geen woningen kunnen opkopen en doorverhuren.
- Op het moment dat de gemeente een zelfbewoningsplicht instelt wordt strategisch gedrag en financieel gewin van beleggers voorkomen.
- Goedkopere koopwoningen onder NHG-grens hebben zodoende ook meer kans om voor het betaalbare segment behouden te blijven.

Kantttekeningen:

- De particuliere huurmarkt wordt beperkt bij zelfbewoningsplicht door de eigenaar.
- Eigenaren van woningen die door omstandigheden (bijvoorbeeld verhuizen en hun huis toch willen blijven aanhouden en) willen verhuren zullen dit ervaren als inbreuk op hun eigendomsrecht.
- De handhaving van zelfbewoningsplicht is complex (boetesysteem privaatrechtelijk).
- En handhaving is ook afhankelijk van derden (notaris, makelaar).

Advies: gelet op het forse tekort aan betaalbare koop en de geringe behoefte aan huurwoningen boven liberalisatiegrens wordt geadviseerd het instrument toe te passen.

4. Opkoopbescherming (bestaande voorraad)

De opkoopbescherming zorgt ervoor dat in populaire woongebieden goedkope en middeldure woningen voor een periode van maximaal 4 jaar niet kunnen worden opgekocht voor de verhuur. Met als resultaat dat de voorraad goedkope en middeldure koopwoningen beschikbaar blijft voor starters en doorstromers (middeninkomens). Hiermee hebben woningzoekende een grotere slaagkans.

- Het instrument kan worden ingezet in wijken en kernen waar aantoonbaar schaarste is aan goedkope en middeldure koopwoningen of wanneer de leefbaarheid in een buurt of kern door het opkopen onder druk staat.
- Opkoopbescherming vervalt in ieder geval als sprake is van verhuur aan familie en in combinatie van een woning als onderdeel van kantoor-, winkel of bedrijfspand. Daarnaast kan de gemeente zelf ook uitzonderingssituaties benoemen.

Opkoopbescherming is een vergaande maatregel die het eigendomsrecht beperkt. Dat zou je alleen willen overwegen op het moment dat het echt niet anders kan. Vanwege het beperkende karakter vraag de opkoopbescherming om een gedegen onderbouwing met duidelijke afbakening van gebieden, types en prijs en bewijslast dat er fors wordt opgekocht.

Argumenten:

- Starters op de woningmarkt krijgen een betere positie.
- Strategisch gedrag en financieel gewin van beleggers wordt voorkomen.

Kantttekeningen:

- De particuliere huurmarkt wordt beperkt.
- De opkoopbescherming kan worden ervaren als inbreuk op het eigendomsrecht.
- Risico op waterbedeffect.
- Handhaving tijdrovend (onderzoek transacties kadaster).

Advies: terughoudend zijn bij de inzet van dit instrument. Tenzij beleggers grootschalig starten met opkopen in een bepaalde wijk. Dat signaal is er nu niet.

5. Flexwonen/tijdelijk wonen

Flexwonen heeft een tijdelijk karakter door de woning zelf, de bewoning door tijdelijke huurcontracten of door de locatie. Het biedt uitkomst voor spoedzoekers. Woningzoekenden die door een plotsklaps wijzigende woon- of leefsituatie (echscheiding, thuisloos, studie, immigratie) vinden een betaalbare woning bij flexwonen. Ook wordt flexwonen ingezet als tijdelijke huisvesting voor arbeidsmigranten.

- Flexwoningen zijn in aanleg duurzaam en circulair en wordt in een korte doorlooptijd middels conceptueel bouwen gerealiseerd. Deze uitgangspunten passen binnen het Heerenveense woon- en duurzaamheidsbeleid.
- Flexwonen-initiatieven worden veelal met woningcorporaties geïnitieerd. Op deze wijze worden betaalbare woningen in het sociale huursegment gerealiseerd. In de kern Heerenveen wordt een flexproject op dit moment onderzocht in samenwerking met een woningcorporatie en een lokale aannemer.

Argumenten:

- Flexwoningen kennen een snelle realisatietermijn.
- Flexwonen voldoet aan de behoefte van spoedzoekers (die een geringe slaagkans op de woningmarkt hebben).
- Flexwoningen vallen doorgaans in het betaalbare segment.
- Door de tijdelijkheid komt de locatie binnen niet al te lange termijn weer beschikbaar.

Kanttekeningen:

- De tijdelijkheid van de flexwoningen kan een duurzame, structurele woonoplossing in de weg staan.
- Bij tijdelijke huurcontracten is er slechts beperkte huurbescherming.
- Door de vele mutaties onder huurders ontstaat er een risico voor de woon- en leefomgeving en de sociale cohesie in de buurt.
- De omvang van de behoefte aan dergelijke woningen is lastig te ramen.
- Er is kans op het ontstaan van een 'stuwmeer' als de bouw van permanente woningen onvoldoende gelijk oploopt.
- Flexwonen is voor maximaal 2-5 jaar, huurders moeten dan wel uit kunnen stromen naar een andere woning.

Advies: per project beoordelen of er nog behoefte is aan dit tussenproduct op de lokale woningmarkt. Gemeente kiest voor een regierol in samenwerking met een lokale woningcorporatie die opdrachtgever is voor de realisatie.

6. Bij inbreiding in het centrum is hoogbouw uitgangspunt

Vanuit de urgentie ontstaat de neiging om de hoogte in te gaan en volop in te zetten op inbreiding. Vanuit het perspectief Brede Welvaart is het de vraag of we daarmee geen nieuwe problemen creëren voor de toekomst. Immers:

- Onze inwoners zijn gehecht aan hun kernen en vragen van de gemeente een koers die gestoeld is op kerngebondenheid.
- We hechten grote waarde aan een ontspannen, gezonde, duurzame en klimaatadaptieve leefomgeving die mensen uitnodigt tot beweging en waarin biodiversiteit en klimaatadaptatie geborgd is.

De vraag is bovendien wat we verstaan onder hoogbouw en hoe een stedelijke uitstraling er in de Heerenveense context uitziet. We zien kansen in het Stationsgebied en wellicht het Stadiongebied.

Argumenten:

- Indien hoogbouw wordt gebouwd, levert dit grotere aantallen woningen.
- Binnen hoogbouwcomplexen zijn meerdere prijsklassen mogelijk.
- Hoogbouw zorgt voor een gunstigere grondexploitatie.
- Uit stedenbouwkundige optiek kan een gebied een stedelijk karakter krijgen door gestapelde of hoogbouw en daarmee interessant zijn voor bepaalde doelgroepen.

Kanttekeningen:

- Incidentele hoogbouw kan een landschap of buurt ontsieren.
- Het kan haaks staan op de waarden van Heerenveen: ontspannen, lucht en ruimte.
- Het prettig inrichten van het maaiveldniveau vraagt bijzondere aandacht.
- Er kan weerstand ontstaan van omwonenden.

Advies: uitvoeren van een studie naar verdichting en hoogbouw uit te voeren: hoe ziet een stedelijke uitstraling eruit in de context van Heerenveen, op welke plekken is welk type verdichting mogelijk en wat is daarvan het effect op de kwaliteit van de leefomgeving (in breedste zin).

7. Diversiteit woonvormen (en financieringsvormen)

Er zijn in Nederland inmiddels tal van woonvormen, zowel in fysieke zin als in financieringsvorm. Een gevarieerde bevolkingssamenstelling vraagt om een divers palet van woonvormen. De vraag is telkens: hoeveel en waar. Want de meeste woonvormen, vormen slechts niches op de woningmarkt.

- De gemeente wil lokaal maatwerk in de kernen mogelijk maken. Dit betekent dat toevoegingen daar naar aard en schaal moeten zijn. In kleinere kernen kunnen transformatieopgaven en verdichtingsopgaven bijdragen aan de veranderende woningmarkt (meer kleinere huishoudens, verouderende bevolking). Dat vraagt verschillende vormen van gebiedsontwikkeling en soms andere vormen van woningtoevoeging (splitsing, samenvoegen, tijdelijk en transformatie). Nieuwe vormen als coöperaties en zelfbeheer kunnen heel wat mogelijk maken. De inwoners zien kansen.
- Verder worden nieuwe woonvormen vooral voor de doelgroep ouderen ontwikkeld: gemeenschappelijk wonen voor ouderen, gemengd wonen (met andere doelgroepen), kleinschalig wonen/moderne hofjes en gestippeld wonen. In hoeverre animo is voor dergelijke initiatieven wordt uitgewerkt in de woonzorgvisie.
- In het verleden is onderzocht (Skoaterwâld) of maatschappelijk gebonden eigendom een (tussen)vorm haalbaar is. De Friese woningcorporaties hebben dergelijke tussenvormen aangeboden (met terugkoopplicht of -recht). Met name starters (met een beperkt inkomen) maakten gebruik van dergelijke regelingen. De animo is afgenomen door de lage rentestand regelgeving voor woningcorporaties.

Argumenten:

- Tussenvormen maken de lokale woningmarkt aantrekkelijk (extra producten).
- CPO in verenigingsvorm geeft binding aan eigen huis én buurt.
- Nieuwe woonvormen zijn vooral aantrekkelijk voor starters en doorstromers (het bevordert de doorstroming).

Kanttekeningen:

- De realisatie van de nieuwe woonvormen is vaak complex; zowel het (bouw)proces als ook de regelgeving is (ook voor financiers) complex.
- De doorlooptijd van dit soort initiatieven is langer dan bij projectbouw.
- De interne projectleiding van deze nieuwe woon- en/of financieringsvormen vraagt meer capaciteit.

Advies: middels de prestatieafspraken met woningcorporaties de mogelijkheden onderzoeken om sociale koop voor de lagere middeninkomens te stimuleren. CPO-projecten worden ondersteund mits concreet een vereniging met belangstellenden is gevormd.

8. Woningsplitsing binnen kern

Een (grote) woning kan worden gesplitst in meerdere zelfstandige woningen voor verkoop of verhuur (boven/benedenwoning). Het komt ook voor dat meerdere appartementen worden gerealiseerd middels splitsing of dat een ruimte boven een winkel wordt gesplitst in meerdere, kleine studio's.

- Voor een splitsing is een omgevingsvergunning (in het kader van de verbouwing) noodzakelijk. De gemeente heeft het vergunningensysteem in de afgelopen jaren toegepast. Met een omgevingsplan kunnen eisen aan woningsplitsing worden gesteld (denk aan maximaal aantal woningen per wijk, woonoppervlakte, parkeernorm, zicht op openbare ruimte en dergelijke).
- Er liggen kansen voor de kernen. Voor het centrum van Heerenveen zijn geen voorwaarden voor woningsplitsing van kracht en dit wordt beschouwd als een bedreiging; reparerende wetgeving wordt voorbereid om misstanden in adequate huisvesting te voorkomen (minimale woonoppervlakte om te kleine wooneenheden tegen te gaan).
- In 2019 heeft de raad het beleid voor kamerverhuur (onzelfstandige woningen) binnen de gemeente vastgesteld. Dit beleid betekende een verruiming van de locatiemogelijkheden van kamerverhuur. Daarvoor was kamerverhuur alleen mogelijk in het centrum van de kern Heerenveen. Middels een paraplubestemmingsplan is kamerverhuur in meerdere wijken nu mogelijk.
- Woningsplitsing en kamerverhuur kunnen problemen geven voor de leefbaarheid in straat of buurt als in verhouding te veel zelfstandige of onzelfstandige wooneenheden erbij komen. Om regie te houden stellen collega-gemeenten (met name de grotere (studenten)steden) een leefbaarheidstoets in. Dit om de sociale cohesie in een buurt te waarborgen en eventuele overlast in de buurt te voorkomen. De buurten die hiervoor in aanmerking komen kunnen expliciet in de verordening worden benoemd. Juridisch wordt dit dan mogelijk gemaakt in een huisvestingsverordening.

Argumenten:

- Woningsplitsing leidt tot een grotere voorraad en aanbod.
- Van grotere woningen kunnen levensloopbestendige appartementen worden gerealiseerd.
- Woningsplitsing en kamerverhuur vergroten flexibiliteit op woningmarkt.

Kanttelingen:

- Leefbaarheidsrisico's in wijken worden vergroot.

Advies: het beleid continueren, namelijk in principe woningsplitsing toestaan. In de omgevingsplannen (zover als al niet gedaan) de noodzakelijke voorwaarden benoemen zodat de gemeente de regie houdt.

9. Woningsplitsing Boerderijen

De omgevingsvisie 1.0 (vastgesteld 8 juli 2021) geeft aan dat de gemeente Heerenveen terughoudend is met nieuwbouw in het buitengebied, maar dat er kansen zijn bij het transformeren van grote boerderijen: "We willen daar alleen woningen toestaan als het gaat om het hergebruiken van bestaande (agrarische) percelen. Bijvoorbeeld om voormalig agrarische bedrijven een nieuwe bestemming te geven of om percelen met niet-agrarische bedrijvigheid te herontwikkelen. Daarbij bieden we ontwikkelmogelijkheden voor één of meerdere nieuwe woningen wanneer dit bijdraagt aan kwaliteitsverbetering van de erven."

- Verbouw of uitbouw in het kader van mantelzorg is vergunning vrij. Bij de gemeente is bekend dat hiervan gebruik wordt gemaakt in het buitengebied.

- Dit kan worden versterkt met een beleidsregel Pré-mantelzorg waarbij de gemeente onder bepaalde condities (zoals leeftijd, verbouweisen, parkeernorm) extra woning op erf toestaat vooruitlopend op intensievere zorgverlening.
- Daarnaast ontvangt (incidenteel) de gemeente van zorgondernemers verzoeken voor woonzorgvormen op boerenerf. De haalbaarheid van dergelijke initiatieven wordt in eerste instantie getoetst vanuit de zorgoptiek. Dit vanwege het eventuele beslag op zorgbudgetten. Na een positieve afweging vindt vervolgens bouwtechnische toetsing plaats binnen het kader van de omgevingsvisie.

Argumenten:

- Het omvormen van boerderijen tot meergezinswoningen voldoet aan een beperkte behoefte.
- Deze vorm van woningbouw speelt in op de maatschappelijke wens van mantelzorg.
- Het omvormen van boerderijen tot meergezinswoningen kan de levendigheid van het buitengebied vergoten.

Kanttekeningen:

- Bij al te rigoureuze renovaties of bouw ontstaat een mogelijke aantasting van het historische beeld van het buitengebied.
- Voormalige functie kan milieugevoelig zijn waardoor haalbaarheid lastiger wordt.

Advies: concrete initiatieven positief behandelen. Wel mogen initiatieven niet ten koste gaan van het historisch bepaalde buitengebied en karakteristieke lintbebouwing.

10. Transformatie van leegstaande panden

Het is beleid van de gemeente om transformatie van (leegstaand) vastgoed met een andere functie dan wonen mogelijk te maken. Zeker als het maatschappelijk vastgoed betreft. Ook zijn er goede voorbeelden van vooral kantoorpanden die inmiddels een woonfunctie hebben gekregen. Gemeentebestuur is om proactief en attent te zijn op kansen op dit terrein.

11. Saneren oude industrieterreinen

In de gemeente zijn op middellange termijn (<10 jaar) geen mogelijkheden beschikbaar. Neemt niet weg dat de afdeling RO van de gemeente periodiek mogelijkheden stedenbouwkundig onderzoekt.

12. Woningbeleid voor werkenden

Het is geen wetmatigheid dat wonen volgt op werken. Ook in de Heerenveense situatie zijn er meer banen binnen de gemeente dan dat er werkenden wonen. Veel werknemers komen naar Heerenveen om te werken, maar wonen elders in regio of zelfs provincie. Wel zijn aantrekkelijke woonmilieus een belangrijke randvoorwaarde voor een krachtige (economische) groei van de gemeente.

- Met een huisvestingsverordening kunnen woningcorporaties een deel van de vrijkomende huurwoningen met voorrang toewijzen aan inwoners van de gemeente of aan mensen met een economische binding.
- Bij het instrument huisvestingsverordening is aangegeven dat er een wetsvoorstel in de maak is. Volgens het nieuwe voorstel mogen gemeenten voor 50% van de betaalbare voorraad bepalen hoe zij deze ruimte verdelen tussen mensen met een economische, maatschappelijke of een lokale binding. Ze mogen dus ook de gehele 50% toewijzen aan inwoners van de eigen gemeente. Ook mogen gemeenten specifieke beroepen aanmerken als cruciaal, zodat zij die beroepen kunnen helpen bij het vinden van een woning. Daarnaast mogen gemeenten naast huurwoningen nu ook koopwoningen tot de NHG-grens (€ 355.000 in 2022) gaan toewijzen op deze grond.