



Woningbouwstrategie Gemeente Aalten

Auteur

Margot Vreman

In samenwerking met de Regiegroep Woningbouw

Functie

Beleidsadviseur Wonen

Datum

30 november 2021

Versienummer

Vastgesteld door de gemeenteraad



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Uitgangspunten	4
	2.1 Prognose gestuurde benadering	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	2.2 Aanbod gestuurde benadering.....	4
	2.3 Wat betekent flexibel inspelen op de woonvraag?.....	5
3.	De kwantitatieve opgave.....	6
	3.1 toelichting op de scenario's.....	6
	3.2 Inschatting toekomstverwachting.....	7
	3.3. Doorvertaling naar de kernen	8
4.	Planvoorraad	9
5.	De kwalitatieve opgave	10
	5.1 Afwegingskader woningbouw (kernen)- herijking najaar 2021	10
	5.2 Afwegingskader buitengebied.....	10

1. Inleiding

We krabbelen op uit de wereldwijde coronacrisis. De economische gevolgen waren ten tijde van de pandemie ongekend. Of de slag naar herstel definitief wordt gemaakt is onzeker, de tekorten aan materialen en producten spelen de economie op dit moment parten. De woningmarkt is sterk afhankelijk van de economie. Onder andere consumentenvertrouwen, inkomensontwikkeling en/of stagnatie in de bouw vinden direct hun weerslag op de woningmarkt. De trek naar de stad van de afgelopen decennia staat plots in een ander daglicht. Al enkele jaren constateren we een voorzichtige trend van meer vestigers en minder vertrekkers in onze gemeente met als resultaat dat de Achterhoek de enige krimpregio is die niet krimpt. Dit blijkt ook uit de meest recente bevolkingscijfers. Dit effect wordt mogelijk versterkt door de coronacrisis. Dat zet mensen aan het denken over hun woonomgeving. Rust, ruimte en een relatief centrale ligging zijn kenmerken van de Achterhoek waar juist in deze tijd behoefte aan is. De groeiende druk op de woningmarkt elders in Nederland in combinatie met de nieuwe inzichten over hybride werklocaties (de combinatie van thuiswerken en op kantoor werken), kan de trend van stadsverlaters op de woningmarkt versterken. Deze positieve migratie kan er de komende jaren mogelijk voor zorgen dat we nog enige tijd balanceren op het snijvlak van groei en krimp. Deze voorzichtige trend is nog te kort om een lange termijn voorspelling voor te doen.

Flexibel inspelen op de woningvraag is dan ook het eerste thema van de vastgestelde woonvisie voor de gemeente Aalten 2021-2026. De grote vraag die iedereen zich momenteel stelt is hoeveel woningen er de komende jaren nodig zijn om de woningmarkt in de gemeente Aalten goed te laten functioneren. In deze notitie worden diverse uitgangspunten en scenario's belicht voor de kwantitatieve woningbouwopgave voor de komende 10 jaar in de gemeente Aalten. Hiermee loopt het parallel op de uitkomsten van het Achterhoekse Woonwensen en LeefbaarheidsOnderzoek (AWLO) en de daaruit voortvloeiende kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgaven. Waar mogelijk, worden voorlopige analyses meegenomen en in de komende weken nog aangepast. Daarmee geeft deze notitie slechts een indicatie van de kwantitatieve opgave. Richting het einde van 2021 wordt de opgave verrijkt en aangevuld met definitieve analyses, duiding en advies vanuit de woon- en vastgoedmonitor inclusief de uitkomsten van het AWLO.

2. Uitgangspunten

Al decennia lang is de prognose voor de bevolkings- en huishoudensontwikkeling een betrouwbare bron gebleken om de woningbouw opgave te bepalen. De laatste jaren worden deze cijfers ter discussie gesteld. Door onder andere de effecten als verhoogde asielmigratie en covid-19 is het onzeker hoe de bevolkings- en huishoudensontwikkeling de komende jaren eruitziet. We zien de laatste jaren een verschuiving in migratie van personen. Jongeren vertrekken steeds minder vaak en steeds meer mensen vestigen zich hier van buiten de regio. Gedreven door steeds verder oplopende koopprijzen, maar ook doordat landelijk wonen een aantrekkelijk woonklimaat blijkt te zijn tijdens een lockdown. De vraag is of de effecten van covid-19 leiden tot een incidentele trendbreuk of uiteindelijk tot een structurele koerswijziging. De veranderende patronen in migratie zijn nog onvoldoende belicht in de meest recente bevolkingsprognoses. In hoofdstuk drie worden verschillende scenario's besproken vanuit verschillende invalshoeken omtrent prognoses.

2.1 Prognose gestuurde benadering

Bij de prognose gestuurde benadering is het belangrijkste uitgangspunt de autonome bevolkingsontwikkeling. De ontwikkelingen in de bevolking zijn ook de basis voor de huishoudensontwikkeling. Het aantal huishoudens is van belang voor het aantal woningen. Hieronder zijn de hoofdcomponenten genoemd die effect hebben op de ontwikkeling van bevolking:

- Geboorte
- Sterfte
- Buitenlandse migratie
- Binnenlandse migratie
- Huishoudensdynamiek (aantal starters, scheidingen, samenwonenden en wonend in een instelling)

Achtergronden bij de verschillende componenten zijn onder andere terug te lezen in een rapportage van PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) en het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek).

<https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl2019-pbl-cbs-regionale-bev-en-hhprognose-2019-2050-demografische-veronderstellingen-3814.pdf>

Uit recentelijke bevolkingsontwikkelingen is gebleken dat met name de buitenlandse en binnenlandse migratie een onzekere factor is. Hieruit blijkt dat, in tegenstelling tot de prognose, de gemeente Aalten sinds 2017 een positief migratiesaldo kent (zowel binnenlands als buitenlands). In de scenario's in hoofdstuk drie wordt dan ook een variant op de prognose doorgevoerd waarbij migratie de variabele is die wordt aangepast.

2.2 Aanbod gestuurde benadering

Bij een aanbod gestuurde benadering bekijken we de opgave vanuit het perspectief van beschikbaarheid. In tijden van krapte wijken mensen uit naar gebieden waar meer ruimte is in het aanbod en de prijzen relatief laag zijn.

Door de onzekerheden in migratiebewegingen en het groeiende landelijke en provinciale woningtekort, kiezen steeds meer gemeenten en regio's voor deze aanbod gestuurde benadering.

Door oplopende huizenprijzen, beperkt (huur)aanbod bestaat in veel delen van het land een groot tekort aan woningen. Veel huizenkopers nemen hun toevlucht tot omliggende gemeenten in de hoop hier een betaalbare woning te vinden. Hierdoor loopt de huizenmarkt in heel Nederland vast. Het zogenoemde 'waterbedeffect' wordt versterkt door de achterblijvende productie van huizen.

Complicerende factoren hierbij zijn de oplopende bouwkosten en de stikstofbeperkingen in een groot deel van het land. Daarnaast blijkt uit recent onderzoek van Rebel groep dat bouwen in het oosten van het land relatief goedkoper is dan in de randstad. De provincies Gelderland en Overijssel roepen dan ook op gebruik te maken van deze betaalbare regio. De provincie Gelderland ziet voor de komende 10 jaar een tekort van meer dan 80.000 woningen. Landelijk gezien ligt het tekort op circa 1 miljoen woningen voor de komende 10 jaar.

Diverse gemeenten in de regio Achterhoek hebben de afgelopen periode aangegeven een bijdrage te willen leveren vanuit een aanbod gestuurde benadering bij het oplossen van het woningtekort. De vraag is hierbij echter wat een reële opgave is. De variabelen voor het bepalen van de opgave gaan van een gemiddelde bouwproductie over de afgelopen tien jaar tot een evenredige bijdrage per gemeente aan de provinciale en daarmee landelijke opgave.

2.3 Wat betekent flexibel inspelen op de woonvraag?

Flexibel inspelen op de woonvraag betekent dat we ons kunnen aanpassen aan toekomstige ontwikkelingen. Hiervoor treffen we in ieder geval de volgende maatregelen:

- **Rekening houden met planuitval:** het is niet realistisch dat alle plannen en locaties in de komende 10 jaar voor 100% tot ontwikkeling komen. Er kan wellicht de komende jaren gewerkt worden met een planvoorraad van 130%, waarbij er dus 30% mag uitvallen.
- **Rekening houden met onverwachte ontwikkelingen:** De opgave van het aantal toe te voegen woningen betreft slechts een indicatie op basis van de nu bekende informatie. Veranderingen in verhuisstromen (positief én negatief) of andere onverwachtse ontwikkelingen zoals de Coronacrisis kunnen zorgen voor een verandering in de woningbehoefte. Om niet te snel in te gaan op dagkoersen is een herijking eens in de drie jaar realistisch. Daarnaast geven scenario's die alle hoeken van het speelveld laten zien een handvat om tijdig bij te kunnen sturen.
- **Mogelijkheden voor herprogrammering, versnelling of fasering:** naast de kwantitatieve opgave is ook segmentering in prijs en typologie van belang. We meten periodiek de kwalitatieve behoefte en spelen in op deze woonwensen. Deze opgave is, zeker op de langere termijn, groter dan de kwantitatieve opgave. Dit betekent dat plannen de mogelijkheid moeten houden om eventueel te herprogrammeren. Afhankelijk van de ontwikkelingen moet versnelling of juist fasering tot de mogelijkheden behoren. De woon- en vastgoedmonitor geeft hiervoor concrete handvatten.
- **Voorzienbaarheid creëren om eventueel plannen uit te stellen of reduceren:** het blijft lastig om de toekomst te voorspellen. De in deze notitie opgenomen woningbouwopgave lijkt op basis van de kennis van nu reëel, maar er is een realistische kans dat het aantal benodigde woningen op de (middel) lange termijn toch lager uitvalt. Bij nieuwe locaties is het dan ook van belang om deze onzekerheid van begin af aan duidelijk te communiceren en in overeenkomsten op te nemen. Op deze manier voorkomen we dat er in de toekomst opnieuw een stoplicht gezet moet worden. Bovendien wordt er periodiek gekeken naar de woningbehoefte.

3. De kwantitatieve opgave

In de woonvisie 2021-2026 is de woningbehoefte, op basis van het AWLO 2017, ingeschat op een indicatieve bandbreedte van 200 tot 250 woningen voor de komende vijf jaar. De woonvisie biedt de ruimte om op basis van voortschrijdend inzicht en aanvullende onderzoeken de woningbouwopgave aan te passen. In 2021 wordt een volgend Achterhoeks Woonwensen en Leefbaarheids-onderzoek (AWLO) uitgevoerd. Vooruitlopend op deze uitkomsten zijn een aantal scenario's opgesteld.

3.1 toelichting op de scenario's

Op basis van de genoemde uitgangspunten in hoofdstuk 2, zijn er vijf scenario's opgesteld om de woningbouwopgave voor de komende 10 jaar in de gemeente Aalten in beeld te brengen.

1 Primos prognose 2019 Gelderse variant

De meest recente Gelderse primos prognose (ABF Research) laat een huishoudensgroei in de gemeente Aalten zien van 200 over een periode van 10 jaar. De grootste groei zit in de eerste 5 jaar van in totaal 130 huishoudens.

2 CBS Pearl regionale prognose 2019

De CBS Pearl regionale prognose uit 2019 laat een vergelijkbaar beeld zien met de primos prognose. Deze komt echter net iets hoger uit met een huishoudensgroei van 300 huishoudens over een periode van 10 jaar. Ook hier ligt de grootste toename in de eerste 5 jaar met een toename van 200 huishoudens.

3 Doorzetting gemiddelde bouwproductie

De gemeente Aalten heeft al jarenlang een stabiele bouwproductie, die weinig afhankelijk is gebleken van economische en demografische schommelingen. De gemeente Aalten kent de afgelopen 10 jaar een gemiddelde bouwproductie van 55 woningen per jaar. Dit betekent een toevoeging van 550 woningen over een periode van 10 jaar.

4 CBS Pearl regionale prognose 2019 met migratiesaldo nul

Zoals beschreven in 2.1. bepalen diverse indicatoren de uitkomst van de prognoses. Trends en ervaringen uit het verleden leren dat ontwikkelingen rondom geboorte en sterfte een zeer betrouwbare lijn geven. Een indicator die de laatste jaren veel meer fluctueert dan voorheen betreft de binnenlandse en buitenlandse migratie. De precorona prognoses (2019/2020) gaan uit van een doorzetting van een negatief migratiesaldo voor de gemeente Aalten, gebaseerd op een decennialang stabiel patroon. Dit betekent dat er meer vertrekkers zijn dan vestigers. Sinds 2017 is er echter sprake van een kentering. De gemeente Aalten heeft vanaf dat moment jaarlijks meer vestigers dan vertrekkers. Indien deze trend wordt doorgezet zou dit over een periode van 10 jaar ca. 1100 inwoners meer opleveren dan nu geprognosticeerd is. Wanneer we uitgaan van een gemiddelde huishoudensgrootte van 2,1 personen, is er sprake van een extrawoningvraag van ca. 520 woningen. Tellen we dit op bij de geprognosticeerde huishoudensgroei van 300 uit de CBS Pearl regionale prognose 2019, dan is er sprake van een toename van 820 huishoudens voor een periode van 10 jaar. Dit vraagt om een gemiddelde bouwproductie van 82 woningen per jaar, waarbij de grootste groei de eerste 5 jaar wordt verwacht.

Het is ook mogelijk om de primos Gelderse Variant door te rekenen naar een migratie saldo nul. Omdat de huishoudensgroei sowieso al lager ligt dan Pearl, ligt de primos in ieder geval lager. Daarnaast verwacht primos een beperktere verhuisdynamiek van buiten de regio. Daarmee komt de te verwachten huishoudensgroei vanuit Primos uit op ca. 500 voor de komende 10 jaar. Om een overkill aan scenario's te voorkomen rekenen we op dit moment met het scenario dat het dichtst ligt bij de werkelijke ontwikkelingen en nemen we de Pearl prognose als basis voor dit scenario.

5 Evenredige bijdrage Gelders woningtekort

De provincie Gelderland heeft recent onderzocht dat er een woningtekort ontstaat van ca. 80.000 woningen in de komende 10 jaar, als onderdeel van het landelijke woningtekort (ca. 1 miljoen woningen). Al decennia lang ligt de focus voor grootschalige woningbouw in de grote steden en

randstad. Dit is in zekere zin in Gelderland niet anders. Daar ligt de kwantitatieve focus voornamelijk in de regio Arnhem-Nijmegen, Food Valley en Stedendriehoek. Desalniettemin kan de Gemeente Aalten ervoor gaan om een evenredige bijdrage te leveren aan het Gelderse woningtekort. Met ruim 27.000 inwoners is het aandeel van de gemeente Aalten in de provincie Gelderland ongeveer 1,3%. Dit betekent dat met een bouwproductie van ca. 1.040 woningen de gemeente Aalten haar steentje zou kunnen bijdragen in het woningtekort binnen de provincie Gelderland. Dat zijn ca. 104 woningen per jaar.

3.2 Inschatting toekomstverwachting

Op basis van de kennis van nu lijkt het meest voor de hand liggende scenario op dit moment de bevolkingsprognose met migratiesaldo nul. Daarnaast speelt de gemiddelde bouwproductie van de afgelopen jaren en de tekorten in de bouw (materialen en mensen) mee in deze verwachting. Daarbij is het onrealistisch om de bouwproductie in de gemeente Aalten te verdubbelen of zelfs te verdrievoudigen. Op basis van de prognoses, zie we voor de komende 10 jaar een opgave voor de toevoeging van ca. 820 woningen, mits de trend van positieve binnenlandse en buitenlandse migratie zich de komende jaren doorzet. Als dit niet het geval is, ligt een bouwopgave van 300 tot 500 woningen voor de hand. Door andere ontwikkelingen of trends kan 820 ook naar boven worden bijgesteld.

3.3. Doorvertaling naar de kernen

In onderstaand schema is een verdeling van de voorlopige behoefte van 820 woningen verdeeld over de kernen op basis van het aantal inwoners.

Buitengebied

Op basis van het aantal inwoners in het buitengebied zou de opgave voor het buitengebied ca. 150 woningen betreffen. Er zijn diverse overwegingen om niet dit volledige aandeel ook daadwerkelijk in het buitengebied te realiseren:

- Het buitengebied heeft meerdere functies zoals agrarisch, recreatie, natuur, bedrijvigheid en wonen. Het blijft belangrijk een goede balans te houden tussen de verschillende functies.
- Uit het verleden is gebleken dat met name starters en ouderen de nabijheid van voorzieningen verkiezen boven het buitengebied.
- De nieuwbouwwoningen dienen toekomstbestendig en betaalbaar te zijn. Doordat toevoegingen van woningen in het buitengebied vaak dure en grote woningen betreft is de verwachting dat betaalbare en toekomstbestendige woningbouw in en nabij de kernen beter realiseerbaar is.
- We willen een verdere versterking in het buitengebied beperken. Welke woonmogelijkheden wel mogelijk zijn in het buitengebied wordt nader beschreven in het afwegingskader buitengebied.

We komen daarom tot een andere verdeling voor het aandeel in het buitengebied. De helft, ca. 75 woningen zijn evenredig verdeeld over de kernen. Gezamenlijk 40 woningen voor Aalten, Dinxperlo en Bredevoort en daarnaast 35 woningen voor de andere kernen. Dit is ook in lijn met het gemiddelde over de afgelopen jaren waarbij ca. 11% van het aantal toevoegingen plaatsvond in het buitengebied.

Figuur 3.2 Behoefteraming aantal woningen 2021-2031 per kern

	aantal inwoners 1-1-2020	Aandeel in gemeente	benodigd aantal woningen	herverdeling aandeel buitengebied	totale woningbouw-opgave (theoretisch)
Aalten	12882	47,5%	389	15	404
Dinxperlo	7008	25,8%	212	15	227
Bredevoort	1418	5,2%	43	10	53
Kleine kernen	874	3,5%	26	35	61
Buitengebied	4949	18%	150	75	75
Totaal gemeente	27.131	100%	820	150	820

4. Planvoorraad

Om flexibel in te kunnen spelen op de woningmarkt hebben we in het vorige hoofdstuk geconstateerd dat we een opgave zien voor de toevoeging van circa 820 woningen. Als peildatum kiezen we voor 1 januari 2021. Het is daarom goed om het aandeel van 820 eerst te corrigeren op opgeleverde en in aanbouw zijnde woningen. In figuur 4.1 constateren we dat in de eerste helft van 2021 35 woningen zijn opgeleverd. Medio 2021 waren er daarnaast nog ca. 66 in aanbouw. De verwachting is dat het merendeel daarvan nog in 2021 wordt opgeleverd. Dit betekent dat er per saldo nog een resterende capaciteit beschikbaar is van ca. 719 woningen.

Figuur 4.1 Indicatie woningbouwopgave aantal woningen 2021-2031 per kern afgezet tegen de planvoorraad gecorrigeerd (opleveringen en in aanbouw)

	opgave	opgeleverd 1e helft 2021	in aanbouw op 1-7-2021	Resterende opgave
Aalten	404	6	20	378
Dinxperlo	227	7	19	201
Bredevoort	53	7	14	32
Kleine kernen	61	11	11	39
Buitengebied	75	4	2	69
Totaal	820	35	66	719

Niet alle plannen zijn even concreet. Voor een deel bestaan deze plannen uit de 'voormalige groene lijst'. Het gaat hierbij nog om ca. 168 woningen. Daar waar het gaat om de categorie nieuwe plannen betreft het woningbouwinitiatieven die voortvloeien uit het afwegingskader woningbouw. Deze plannen zijn recentelijk als kansrijk beoordeeld of worden op korte termijn van een kansrijke beoordeling voorzien. Het gaat hierbij om een capaciteit van ca. 203 woningen.

Daarnaast zijn recentelijk de mogelijkheden verkend voor nieuwe locaties. Deze potentiële locaties komen voort uit een analyse van transformatieopgaven, open plekken binnen de komgrenzen en gesprekken met verschillende grondeigenaren en initiatiefnemers. Hieruit blijkt een potentiële 'capaciteit' in de kernen van ca. 380 woningen. Het merendeel van deze plannen betreffen inbreidingslocaties. Alleen voor Dinxperlo zijn de mogelijkheden voor inbreiding op korte termijn beperkt en ligt nog de noodzaak om te zoeken naar een of meerdere kleine uitleggebieden.

Figuur 4.2 Indicatie netto woningbouwopgave aantal woningen 2021-2031 per kern afgezet tegen de planvoorraad (bestaand plan, nieuw plan en potentiële locaties)

	Resterende opgave	Bestaande plannen	nieuwe plannen	Nieuwe Potentiële (zoek)locaties	saldo
Aalten	378	131	78	189	-20
Dinxperlo*	201	18	73	70	40
Bredevoort*	32	3	17	0	12
Kleine kernen	39	4	34	14	-13
Buitengebied*	69	12	2	0	55
Totaal	719	168	204	273	74

* Voor deze gebieden is in de volgende figuren een taakstellende opgave voor zoeklocaties opgenomen

Naast de status van het plan is het verstandig om ook de planning van de projecten goed te monitoren. Zit er voldoende in de pijplijn op de korte termijn om in te kunnen spelen op de behoefte? Zoals hierboven al beschreven zien we met name voor de kern Dinxperlo een opgave om op de korte termijn de potentiële plancapaciteit naar voren te halen. In de overige kernen en het buitengebied zit er voor de komende jaren voldoende in de pijplijn en ligt de focus vooral op het realiseren van bestaande en nieuwe plannen. Afhankelijk van de uitkomsten van monitoring kan het wenselijk zijn om ook in Bredevoort en Aalten de ontwikkeling van potentiële locaties naar voren te halen. Daar is op dit moment geen aanleiding voor.

We zien een opgave voor de toevoeging van circa 820 woningen de komende 10 jaar (vanaf 1 januari 2021). Als we er rekening mee houden dat niet alle beoogde plannen doorgaan hebben we een grotere planvoorraad nodig. Realistisch is om uit te gaan van een planuitval van circa 30%. Dat betekent dat we willen koersen op een planvoorraad van circa 1050 woning voor de komende 10 jaar. Mocht de planuitval meevallen dan kan altijd later getemporiseerd worden.

5. De kwalitatieve opgave

5.1 Afwegingskader woningbouw (kernen)- herijking najaar 2021

Voor de kwalitatieve beoordeling van de plannen hanteren we het afwegingskader woningbouw. Dit kader hanteren we sinds november 2019. Het afwegingskader heeft primair als doel om een kwalitatieve selectie te maken in de plannen. We kijken daarbij naar de volgende aspecten:

1. Kwalitatieve behoefte
2. Transformatie (naar wonen)
3. Inbreiding / uitbreiding
4. Langer zelfstandig wonen
5. Innovatie / duurzaamheid

Op dit moment ligt de focus op het toevoegen van betaalbare woningen voor starters en levensloopgeschikte woningen voor ouderen. Het kan zijn dat de uitkomsten van het AWLO 2021 effect hebben op de kwalitatieve behoefte. Indien dit aanleiding geeft tot een herijking van de kwalitatieve opgave, wordt het afwegingskader woningbouw hierop aangepast.

5.2 Afwegingskader buitengebied

Het vigerende afwegingskader woningbouw richt zich met name op woningbouw in de kernen. Dit komt voort uit de afspraken uit de regio om nieuwbouw vooral in de hoofdkernen te situeren. Desondanks zien we door toenemende vraag steeds meer wensen voor nieuwbouw, splitsing, VAB-locaties en meergeneratiewoningen in het buitengebied. Dit vraagt om een andere benadering en kwalitatieve afweging. Primaire doel van het toevoegen van woningen in het buitengebied betreft een versterking van de bestaande kwaliteiten en structuren in het gebied. Dit betekent over het algemeen een investering, waardoor betaalbare woningen minder vaak een optie zijn. Desondanks is wonen in het buitengebied een gewilde optie. In het afwegingskader buitengebied worden kaders en voorwaarden opgesteld, waarbinnen woningbouw in het buitengebied wordt gefaciliteerd. Het afwegingskader buitengebied wordt eind 2021 ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden.