gemeente Berkelland

Kwalitatieve toetsingscriteria voor woningbouw in Berkelland

Gemeente Berkelland
Zaaknummer 255159
8 oktober 2019

Inhoud

Inleiding **3**
1 Beoogde effecten woningbouwplannen **4**
1.1. Verminderen van mismatch tussen vraag en aanbod 4
1.2. Versterking van de ruimtelijke kwaliteit 4
1.3. Kwalitatief goede woningvoorraad nu en in de toekomst 4
1.4. Vitale en sociale samenleving 4
1.5. Flexibiliteit en snelheid 5
2 Kwaliteitscriteria Berkelland **5**
2.1 Aantonen behoefte 5
2.2 Transformatie vastgoed 7
2.3 Inbreiding gaat voor uitbreiding 7
2.4 Realisatietermijn en voorzienbaarheid 7
2.5 Bouwlocaties ‘op voorraad’, waaronder enkele kavels 8
3 Uitvoering **8**
3.1 Integrale afweging rangvolgorde plannen 8
3.2 Besluitvorming 8
3.3 Herijking bestaande oranje en rode plannen 9
4 Herijking en monitoring **9**
4.1 Monitoring en bijstelling opgave 9
4.2 Herijking kwaliteitscriteria 9
4.3 Registratie van goedgekeurde plannen 9

Inleiding

In september 2019 stemden de 7 gemeenteraden in de Regio Achterhoek in met de *Kwalitatieve Toetsingscriteria voor woningbouw in de Achterhoek*. In oktober zal de provincie Gelderland deze vaststellen. De criteria worden onderdeel van de Regionale woonagenda. De provincie toetst nieuwe wooninitiatieven aan dit document. Er ontstaat daarmee weer ruimte voor extra woningen, bovenop het aantal dat in de afspraken in de regio was vastgelegd.

Het gaat om 3 kwaliteitscriteria:

- De behoefte is aangetoond
- Voorrang voor transformatie van leegstaand vastgoed (verbouw of nieuwbouw na sloop)
- Inbreiding gaat voor uitbreiding

Naast deze regionale criteria kunnen de gemeenten eigen criteria toevoegen.
Een 4e (niet kwalitatief) criterium betreft de realisatietermijn van goedgekeurde plannen. Dit stelt ons in staat om actief te sturen door sneller te reageren op veranderende marktomstandigheden.

Dit document beschrijft de vertaling van de regionale criteria naar de manier waarop we er in Berkelland mee omgaan.

1 Beoogde effecten woningbouwplannen

1.1. Verminderen van mismatch tussen vraag en aanbod

Het belangrijkste doel van nieuwbouw is het verminderen van de mismatch tussen vraag naar en aanbod van woningen in Berkelland. Het gaat zowel om de kwantiteit (aantal woningen) als om de kwaliteit. Kwaliteitsaspecten zijn woningtype, prijsklasse en eigendomsverhouding, technische kwaliteit, duurzaamheid, levensloopgeschiktheid, uitstraling en woonmilieu.
We richten ons daarbij op alle doelgroepen die in Berkelland willen wonen:

- Leeftijdsgroepen: jongeren, gezinnen, ouderen;
- Eigen inwoners en vestigers;
- Mensen met een krappe beurs en mensen die meer te besteden hebben;
- Mensen met een reguliere woonwens én mensen die zoeken naar een woonzorgwoning of een innovatieve woonvorm.

1.2. Versterking van de ruimtelijke kwaliteit

We streven naar vitale, mooie kernen en een groen en aantrekkelijk buitengebied en zetten in op het verminderen van leegstaand vastgoed. Nieuwe woningbouwplannen dragen zo mogelijk bij aan het versterken van de ruimtelijke omgevingskwaliteit en het oplossen van bestaande knelpunten in de gebouwde omgeving. Het gedachtengoed van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking is de basis van de regionale criteria, ook voor kleine plannen.
Transformatie van (leegstaand) vastgoed in de kernen heeft voorrang boven bouwen op een lege plek waar niet eerder bebouwing stond. Als dit niet wenselijk is, gaat inbreiding in de kern voor uitbreiding aan de rand van de kern of transformatie in het buitengebied.

1.3. Kwalitatief goede woningvoorraad nu en in de toekomst

In Berkelland staan ongeveer 19.500 woningen. De verwachte huishoudensgroei is beperkt en zal omstreeks 2025 omslaan in een huishoudensdaling. Toch is het nodig om nieuwe woningen toe te voegen, om te voorkomen dat de woningvoorraad als geheel verouderd en gedateerd raakt. Het toevoegen van moderne, duurzame en levensloopgeschikte woningen en wellicht ook nieuwe woonvormen zorgt dat het wonen in Berkelland aantrekkelijk blijft. Tegelijkertijd zien we dat er uiteindelijk een woningoverschot zal komen en dat de aandacht vooral uit moet gaan naar verbetering of sloop van gedateerde woningen.

1.4. Vitale en sociale samenleving

Ontgroening (minder kinderen) en vergrijzing en maatschappelijke veranderingen zorgen voor druk op de vitaliteit van de samenleving. Verenigingen hebben het steeds moeilijker om het hoofd boven water te houden en voldoende vrijwilligers te vinden. Het aantal scholen neemt af. Ouderen blijven zo lang mogelijk zelfstandig wonen, terwijl de behoefte aan zorg toeneemt. Met gerichte woningbouw kunnen we de sociale verbondenheid enigszins stimuleren. Denk bijvoorbeeld aan collectief particulier opdrachtgeverschap, woonvormen met mogelijkheden voor ontmoeting of onderlinge zorg, woningsplitsing in het buitengebied en wooninitiatieven gericht op behoud en aantrekken van jongeren.

1.5. Flexibiliteit en snelheid

De ontwikkelingen in de samenleving gaan razendsnel. De afgelopen 10 jaar zagen we de woningmarkt in korte tijd tweemaal omslaan als reactie op economische omstandigheden. Het is nodig om hier wendbaar op te kunnen reageren. We willen snel op nieuwe kansen en wensen in kunnen spelen, maar ook snel kunnen bijsturen als dat nodig is.

Vastgoed staat er vaak voor lange tijd en is meestal niet eenvoudig aan te passen. Flexibele woonoplossingen zijn daarom kansrijk. Denk aan tijdelijke woningen (maximaal 10 jaar) in bestaand vastgoed, verplaatsbare of demontabele woningen of aan eenvoudig te veranderen woningen, passend bij de levensfase.

2 Kwaliteitscriteria Berkelland

De kwaliteitscriteria in Berkelland zijn een nadere uitwerking van de regionale kwaliteitscriteria. Onderstaand schema geeft een samenvatting met verwijzing naar de paragrafen hierna.

8RHK ambassadeurs	gemeente Berkelland
Behoefte	
A. Behoefte aangetoond	2.1 Wijze waarop in Berkelland de behoefte aangetoond kan worden
B. Voorrang starters en ouderen	Per kern bepalen we hoe deze doelgroepen het beste bediend kunnen worden. Ook het bevorderen van doorstroming is een manier om starters/jonge huishoudens te bedienen.
Ruimtelijke criteria	
Voorrang voor transformatie van leegstaand vastgoed (verbouw of nieuwbouw na sloop)	2.2 Prioriteit: winkelcentra, invalswegen, cultuurhistorisch vastgoed.
Inbreiding gaat voor uitbreiding	2.3 Gedachtengoed van Ladder voor duurzame verstedelijking.
Overig	
Realisatietermijn 3 jaar	2.4 Realisatietermijn binnen 3 jaar na onherroepelijke bestemming.
	2.5 In elke kern liggen enkele bouwmogelijkheden op voorraad om snel te kunnen inspelen op nieuwe vraag.

2.1 Aantonen behoefte

Regionaal is afgesproken dat elke gemeente beschrijft welke informatiebronnen zij gebruikt om de mismatch te beschrijven en de behoefte aan te tonen. Hierbij gaat het zowel om de korte termijnvraag als het lange termijnperspectief.

De gemeente Berkelland stelt per kern een marktverkenning op die inzicht geeft in de mismatch tussen vraag en aanbod. De marktverkenning komt tot stand via data, gesprekken met marktkenners (makelaars, corporaties, zorgpartijen, ontwikkelaars etc.) en met groepen woningzoekers. Hieruit komt een beeld van de woningbouwopgave in de kern. Op planniveau kan deze worden aangescherpt samen met de doelgroep. De woningbouwopgave wordt jaarlijks gemonitord en herijkt (zie hoofdstuk 4). In Berkelland geldt: hoe kleiner de doelgroep, hoe belangrijker de participatie van inwoners is bij het bepalen van de behoefte. In kleine kernen komt het er nog meer op aan dat de juiste woningen worden gebouwd dan in grote kernen. Hetzelfde geldt voor zeer specifieke woonvormen, gericht op een kleine groep mensen. Ook daar is het van belang dat de behoefte concreet wordt gemaakt, ook naar de toekomst toe.

	Bron	Grote kern	Kleine kern + buitengebied	Wonen en zorg
Data	Achterhoeks woonwensen en leefbaarheidsonderzoek (AWLO)	X		
	Lokale woonmonitor (eigen data, informatie marktkenners, data kadaster, CBS etc.)	X	X	
	Zorgvastgoed: CIZ en toetsingskader woonzorginitiatieven			X
Participatie doelgroep	Naam en 'rugnummer'		X	
	Toets bouwplan bij doelgroep	(X)		
	Zorgvastgoed: toetsingskader woonzorginitiatieven			X
	Bijzondere woonvormen	Maatwerk	Maatwerk	Maatwerk

Grote kernen: Borculo, Eibergen, Neede en Ruurlo
In de grote kernen is de mismatch te duiden op basis van bestaande data en gesprekken met marktpartijen. Dit brengen we bij elkaar in een jaarlijkse woonmonitor, waarin per kern de mismatch is benoemd (kwalitatief en richting voor het aantal). We maken hierbij gebruik van diverse bronnen. Specifiek willen we ook aandacht schenken aan de instroom van vestigers en hun woonbehoefte. Dit ontbreekt in het AWLO. We vragen de ontwikkelaar om aan te tonen dat het plan aansluit bij de behoefte van de doelgroep (type, prijs, locatie etc.). Met de corporaties maken we prestatieafspraken over het delen van marktkennis en over de woningbouwprogrammering.

Kleine kernen (Beltrum, Geesteren, Gelselaar, Haarlo, Noordijk, Rekken, Rietmolen)
In kleine kernen is het aantal vragers beter te tellen, en de bouwmogelijkheden zijn beperkt. Van belang is daarom dat elke woning direct raak is. Daarom komen bouwplannen zo participatief mogelijk tot stand met de dorpsbelangenorganisatie en zoveel mogelijk met de woningvragers ('naam en rugnummer'). Het is lokaal maatwerk. De data uit de lokale woonmonitor helpt om het lange termijnperspectief voor de kleine kern in beeld te houden.

Buitengebied
Bijna één vijfde van de woningen in Berkelland staat in het buitengebied. Ook hier zien we een behoefte. Vaak is het een individuele woonwens of gaat het om specifieke nieuwe woonvormen die alleen in het buitengebied haalbaar zijn (denk aan zorgvastgoed).

Wonen en zorg
De opgave voor wonen met zorg is vastgelegd in het *Ontwikkelperspectief Wonen en Zorg per kern Berkelland*. Deze is opgesteld door de Regietafel en wordt periodiek geactualiseerd. Daarvoor gebruiken we cijfers van het CIZ (aantal indicaties en plaatsen), informatie van de zorgpartijen over de behoefte en gemeentelijke informatie over Beschermd Wonen, Jeugdzorg en WMO. Voor de beoordeling van woonzorginitiatieven heeft de raad het *Kader woonzorg initiatieven 2018* vastgesteld.

Bijzondere woonvormen
Denk hierbij aan collectieve woonvormen, tiny houses, nieuwe woonzorgvormen, woonwagens of de huisvesting van arbeidsmigranten. Dit is maatwerk, waarbij de initiatiefnemers zelf de behoefte onderbouwen. Voor tijdelijke woonvormen geldt het Toetsingskader Tijdelijke woningen. Bij tijdelijkheid gaat het om een maximale duur van 10 jaar. Toetsing aan de langetermijnbehoefte is dan minder relevant.

2.2 Transformatie vastgoed

Woningbouwinitiatieven die zich richten op locaties waar nu nog leegstaand vastgoed staat, komen in principe eerder in aanmerking voor woningbouw dan nog onbebouwde locaties binnen de bebouwde kom. Bij transformatie kan het zowel gaan om herbestemmen als om sloop van de bebouwing, gevolgd door nieuwbouw.

Uitwerking naar Berkelland:

In de meeste kernen staan meerdere panden leeg of komen leeg. Denk aan winkels, scholen, bedrijfsgebouwen, kantoren en kerken. In Berkelland ligt de prioriteit bij:

- Leegstaande panden in aanloopstraten van winkelgebieden en leegstaande panden op zichtlocaties, zoals de invalswegen.
- Herbestemmen cultuurhistorisch vastgoed dat Berkelland wil behouden en dat alleen behouden kan blijven door er een woonfunctie aan toe te voegen.
- Zorgvastgoed dat niet meer voldoet aan de eisen van nu.

Buitengebied

In het buitengebied is het vanuit ruimtelijk perspectief ongewenst om vastgoed toe te voegen. Wel zien we een sloop- en/of transformatieopgave van leegstaande (agrarische of bedrijfsmatige) gebouwen en een behoefte aan wonen op het platteland. Berkelland kiest er voor dit voornamelijk te realiseren via het onder voorwaarden aanbieden van woningsplitsing. Voor agrarische bedrijven is een vrijstaande tweede bedrijfswoning mogelijk als de omvang groot genoeg is. Dit wordt door een deskundige beoordeeld (SAAB-toets).
We sluiten niet uit dat incidenteel ruimte is voor nieuwe woning(en) in het buitengebied om een ruimtelijk knelpunt op te lossen of een unieke kans te benutten. Versterken van de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied is hiervoor een belangrijke randvoorwaarde (“Voor wat hoort wat”).

2.3 Inbreiding gaat voor uitbreiding

In het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking bouwen we in principe niet meer op uitleglocaties, maar indien (verdere) inbreiding niet (meer) mogelijk of ongewenst is kan een uitzondering worden gemaakt. Bijvoorbeeld voor het behoud van voldoende open ruimte in de kern of maatregelen gericht op klimaatadaptatie in de wijken.

2.4 Realisatietermijn en voorzienbaarheid

De praktijk wijst uit dat niet alle goedgekeurde plannen ook direct tot ontwikkeling komen. Deze zitten nieuwe plannen in de weg. Bestaande plancapaciteit weegt immers mee bij de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Het college hanteert een realisatietermijn van 3 jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning. Het college toetst 6 maanden voor het verstrijken van de realisatietermijn of het plan in aanbouw is of is opgeleverd. Als dit niet zo is, deelt het college de initiatiefnemer schriftelijk mee dat de geldende bouwtitel wordt ingetrokken en het bestemmingsplan daarvoor wordt aangepast. De initiatiefnemer krijgt nog één jaar de tijd om het plan te realiseren.

Er kunnen omstandigheden zijn die maken dat er meer tijd nodig is om het plan te kunnen realiseren. In de volgende gevallen is het mogelijk na de bovengenoemde drie jaar opnieuw een termijn van drie jaar tot realisatie vast te stellen:

- Herbestemming van leegstaand vastgoed. Bijvoorbeeld als het gaat om het creëren van woonruimte in cultuurhistorisch erfgoed.
- Woningbouwontwikkelingen op locaties met een relatief grote kans op weerstand en vertraging.
- Woningbouwplannen die de afronding vormen van een langer lopend (ruimtelijk) project.

- Woningbouwinitiatief waarbij tegelijkertijd een ruimtelijk- en/of milieuknelpunt wordt opgelost.
- Plannen waarbij al een substantieel deel is gerealiseerd ofwel plannen die in een afrondende fase verkeren en waarbij het vanuit het oogpunt van stedenbouwkundige kwaliteit gewenst is om de beoogde woonbestemmingen te handhaven.
- De bouwlocaties ‘op voorraad’ (zie 2.5).

2.5 Bouwlocaties ‘op voorraad’, waaronder enkele kavels

Via de structuurvisies Wonen voor de vier grote kernen is door Berkelland in de afgelopen jaren ingezet op het terugdringen van plannen die niet in de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte voorzagen. In de meeste kernen van Berkelland liggen mede hierdoor nauwelijks nog locaties waar snel gestart kan worden.
De uitdrukkelijke wens van de raad is om in elke kern steeds enkele locaties ‘op voorraad’ te hebben waar snel gestart kan worden om in te spelen op nieuwe marktontwikkelingen. Berkelland wil in 2020 in elke kern waar behoefte is snel kunnen starten.

Het aanbieden van kavels lijkt strijdig met de overmaat aan vrijstaande woningen. Het gaat echter om een andere kwaliteit. De vraag naar zelfbouwmogelijkheden kavels is van oudsher groot in plattelandsregio’s. Dit is aantrekkelijk voor zowel de inwoners als vestigers. Bovendien kan de stap naar een (vrijstaande) nieuwbouwwoning ook positief bijdragen aan de gewenste doorstroming op de woningmarkt. Inwoners die door nieuwbouw een volgende stap in hun wooncarrière zetten, laten immers een bestaande woning achter die het bestaande aanbod voor andere doelgroepen vergroot.

3 Uitvoering

3.1 Integrale afweging rangvolgorde plannen

Het college is bevoegd om afwegingen te maken welk plan voorrang krijgt als er meer plannen/locaties zijn dan behoefte. Zij beoordeelt dit aan de hand van de doelstellingen uit hoofdstuk 1 en de criteria uit hoofdstuk 2. Dat vergt niet alleen locatie specifieke afwegingen, maar ook een integrale beoordeling van de ruimtelijke opgaven voor de betreffende kern als geheel. Op voorhand is voor de rangvolgorde van individuele plannen geen limitatieve of exacte normering aan te geven. De inzet is gericht op het creëren van volkshuisvestelijke en ruimtelijke meerwaarde voor de betreffende kern. Daarnaast zorgt de gemeente dat er steeds enkele kavels op voorraad blijven voor zelfbouw.

3.2 Besluitvorming

De beoordeling van het schetsplan vindt plaats door een ambtelijke werkgroep. Een planbegeleider bespreek het plan met de initiatiefnemer(s). Als het plan onvoldoende aansluit bij de kwaliteitscriteria wordt gekeken of aanpassing nodig is. Het schetsplan wordt aan het college voorgelegd voor een voorlopig standpunt.

De aanvrager doet vervolgens een aanvraag:

- Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning is het college bevoegd;
- Bij een bestemmingsplanherziening is de raad bevoegd.

Of het plan ook daadwerkelijk doorgang vindt hangt uiteraard ook af van andere aspecten (milieu, ecologie, planologie etc.), en van eventuele bezwaren van omwonenden.

3.3 Herijking bestaande oranje en rode plannen

In de structuurvisies Wonen zitten nog een aantal plannen waar besloten is om de woonbestemming of de wijzigingsbevoegdheid van het bestemmingsplan naar 'wonen' eraf te halen. Deze plannen worden herbeoordeeld en zo mogelijk in overeenstemming gebracht met deze criteria. Anders wordt alsnog uitvoering gegeven aan het door de raad vastgestelde Plan van aanpak voor de doorvertaling naar bestemmingsplannen (gemeenteraad november 2018).

4 Herijking en monitoring

4.1 Monitoring en bijstelling opgave

Het is belangrijk de woningmarkt goed te monitoren. Op basis van de woonmonitor Achterhoek maken we een verdiepingsslag naar de kernen. Indicatoren zijn:

- Woningtransacties;
- Vraagontwikkeling in de sociale huursector;
- Ontwikkeling netto leegstandspercentage;
- Gerealiseerde verhuisbewegingen;
- Andere relevante marktindicatoren.

De kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte per kern veranderen echter doorlopend. Dit tonen de woningmarktontwikkelingen van de afgelopen jaren eens te meer aan. Voorstel is om de geformuleerde woningbouwopgave per kern jaarlijks te evalueren na het uitkomen van de jaarlijkse regionale en lokale woonmonitor.

4.2 Herijking kwaliteitscriteria

Regionaal: Deze Berkellandse criteria zijn een uitwerking van de Kwalitatieve toetsingscriteria voor woningbouw in de Achterhoek. Deze worden in oktober 2019 vastgesteld door de provincie en daarmee onderdeel van de Regionale woon- en vastgoedagenda voor de Achterhoek. Het uitgangspunt is dat deze voor langere tijd vaststaan. Als de regionale criteria worden herzien, worden ook de Berkellandse criteria herzien.

Lokaal: De gemeentelijke Lokale Woonagenda is het belangrijkste beleidsdocument waarin de kwalitatieve ambities over het wonen in Berkelland zijn vastgelegd. De kwalitatieve criteria zullen normaal gesproken daarom in ieder geval na het actualiseren van de woonagenda, worden herijkt. De nieuwe Lokale woonagenda verschijnt waarschijnlijk in het eerste kwartaal van 2020. Gezien de korte periode tussen het gereedkomen van het huidige afwegingskader en de nieuwe woonagenda, zal er de eerste keer geen herijking nodig zijn.

4.3 Registratie van goedgekeurde plannen

Met name voor het actueel houden van de nog onvervulde vraag, is het van belang dat goed wordt geregistreerd in welke woningmarktsegmenten de goedgekeurde plannen woningen hebben toegevoegd. Deze nieuwbouw moet in mindering worden gebracht op de opgave. Op die manier wordt het mogelijk om goed bij te houden welk deel van de woningvraag nog niet ingevuld. De registratie van nieuwe woningbouwplannen en gerealiseerde bouwplannen wordt opgenomen op de provinciale planningslijst.