



Beleidsnotitie

Actualisatie

woningopgave 2024-2034



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Op 6 juli 2021 heeft de gemeenteraad de Woonvisie 2021-2031 vastgesteld. De Woonvisie beschrijft het woonbeleid voor gemeente Losser voor de komende jaren over de geplande nieuwbouw in aantallen en type woningen, de bestaande woningvoorraad, doelgroepen en daarmee verbonden beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, duurzaamheid en zorg. In de Woonvisie 2021-2031 zijn de uitgangspunten, ambities en voornemens tot 2031 opgenomen. Een van de activiteiten in de Woonvisie is de tweejaarlijkse monitoring van de uitvoering. Die monitoring heeft in het voorjaar van 2023 plaatsgevonden. Uit de monitor is gebleken dat er door diverse ontwikkelingen een vernieuwing van het woonbeleid nodig is:

- Nieuwe wet- en regelgeving en landelijke programma's uit de nationale woon- en bouwagenda
- Coalitieakkoord 2022-2026
- Omgevingsvisie gemeente Losser (verbinding tussen de gemeentelijke omgevingsvisie en het volkshuisvestingsprogramma)
- Woondeal regio Twente
- Voortgang woningbouwprogramma gemeente Losser
- Doelgroepen en passende woonvormen
- Inzet van instrumentarium

Ruimte voor onderbouwing van woningbouwlocaties

Extra prioriteit voor vernieuwing van het woonbeleid komt door de huidige kwantitatieve ruimte in het woonbeleid voor de woningbouwprogrammering. Gemeente Losser heeft op dit moment meer locaties voor woningbouw in de programmering en/of in voorbereiding, dan dat de huidige woonvisie in aantallen aan ruimte biedt. Steeds meer woningbouwlocaties worden onderdeel van de harde plancapaciteit. Dit betekent dat er voor deze locaties al een vastgesteld bestemmingsplan of omgevingsplan en/of een verleende omgevingsvergunning is. De ruimte om nieuwe ontwikkelingen voor woningbouw te kunnen onderbouwen wordt daarmee beperkter. Deze onderbouwing is nodig om hiermee aan te tonen aan welke behoefte een woningbouwplan bijdraagt en voorkomt dan juridisch risico bij procedures. Dit vraagt nu, bijna 3 jaar na vaststelling van de woonvisie, om een bijgewerkt beleidskader. Een nieuw onderzoek naar woningbouwbehoefte geeft inzicht in de opgave voor gemeente Losser voor de komende jaren, de verschillende kernen, type woningen en prijssegment. Op die manier komen de actuele kwantitatieve opgave en de woningbouwprogrammering voor gemeente Losser bij elkaar.

Coalitieakkoord 2022-2026

Op 16 maart 2022 zijn er in gemeente Losser gemeenteraadsverkiezingen geweest. De huidige coalitie heeft in het coalitieakkoord haar ambities verwoord. Een van de ambities is de groei naar 25.000 inwoners, om de kracht in de dorpen ook voor de toekomst te garanderen in samenhang met het versterken van voorzieningen en infrastructuur. Demografische ontwikkelingen, de toekomstige zorgvraag en sociale samenhang zijn hiermee verweven. Het beleid rondom wonen zal de ambitie om te groeien naar 25.000 inwoners moeten faciliteren.

Landelijke woningbouwopgave en woondeals

De landelijke woningbouwopgave is groot. In de periode tussen 2022 en 2030 zijn er landelijk 981.000 nieuwe woningen nodig, waarvan twee derde betaalbaar.¹ Via de regionale Woondeals dragen alle regio's in Nederland bij aan deze opgave. Gemeente Losser heeft hiervoor afspraken gemaakt in de Woondeal regio Twente (21 december 2022). In de Woondeal regio Twente zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de woningbouwopgave, aantallen, sleutelprojecten, programmering, betaalbaarheid en duurzaamheid. Daarnaast is er aandacht voor de haalbaarheid (kritische succesfactoren) en benodigde uitvoerende ondersteuning.

1.2. Woningbehoefteonderzoek gemeente Losser 2024

In het derde kwartaal van 2024 heeft gemeente Losser een woningbehoefteonderzoek laten uitvoeren.² Dit woningbehoefteonderzoek had twee doelen: het in beeld brengen van de behoefte 10 jaar vooruit tot 2034, maar ook om te weten te komen welke aantallen nodig zijn om gemeente Losser te laten groeien naar 25.000 inwoners. De uitkomsten uit dit onderzoek dienen als basis voor de vernieuwing van het woonbeleid van gemeente Losser.

1.3. Doel actualisatie woningopgave

In de huidige woonvisie staat een totale opgave van 665 woningen voor Losser benoemd tot en met 2031. Het doel van deze notitie is om op basis van onderzoek de nieuwe woningopgave in aantallen voor gemeente Losser vast te stellen en beleidsmatige ruimte te creëren voor onderbouwing van lopende woningbouwontwikkelingen. Door vaststelling wordt deze notitie leidend ten opzichte van de Woonvisie 2021-2031 en toetsen we aan deze nieuwe totale woningbouwopgave. Dit betekent dat de overige uitgangspunten van de Woonvisie 2021-2031 met deze notitie niet wijzigen.

¹ Bron: Kamerbrief 12 juli 2023 – kenmerk: 2023-0000417205 - ABF rapportages PRIMOS en plancapaciteit en betekenis voor de bouwopgave

² 168.107 Woningbehoefteonderzoek gemeente Losser 2024 (4-10-2024)

2. Kwantitatieve woningbehoefte

De komende jaren ligt er in gemeente Losser een opgave in het realiseren van voldoende woningen voor diverse doelgroepen. Nieuwbouw door inbreiding in kernen, uitbreiding van kernen of herontwikkeling zowel in de kern als buiten de kern (bijv. rood-voor-rood). Uit het woningbehoefteonderzoek wordt duidelijk wat die opgave in aantallen is voor de periode tot en met 2034 en wat nodig is om te groeien als gemeente. De ruimtelijke ontwikkeling van nieuwe woningen vraagt om een onderbouwing. De gemeentelijke woonvisie is het kader voor deze ontwikkelingen. In de woonvisie geven we de doelen weer: welke aantallen, welk woningtypen en prijsklassen, voor welke doelgroep en op welke plek.

2.1. Woningbouw 2021-2024

Om goed te kunnen bepalen wat de opgave nu is, is eerst een stand van zaken nodig: wat was de vastgestelde opgave drie jaar geleden en wat is daar al van gebouwd, vastgelegd in plannen of in voorbereiding? De opgave in de Woonvisie 2021-2031 is als volgt: 665 woningen verdeeld over de kernen Losser, Overdinkel, De Lutte, Beuningen en het buitengebied (rood-voor-rood) en maatwerk voor ontwikkeling van woningen in de kern Glane. In tabel 1 staat een overzicht waarin duidelijk wordt hoe de opgave ingevuld wordt. Hieruit blijkt dat er meer woningen in de programmering zitten, dan de opgave die op 6 juli 2021 is vastgesteld. Het aantal gerealiseerde woningen en in de harde plancapaciteit komt samen uit op 571. Zachte plannen zijn woningbouwplannen in voorbereiding. Ook zijn er verschillende potentiële locaties in beeld, maar het is nog onzeker of dit tot een ontwikkeling leidt.

	Woonvisie 2021-2031	Gerealiseerd	Harde plan capaciteit	Zachte plan capaciteit	Potentiële locaties	Totaal
Losser	360	139	127	222	69	558
Overdinkel	120	18	89	10	21	138
De Lutte	140	54	108	42	-	204
Beuningen	25	18	2	7	-	27
Glane	Maatwerk	-	-	-	-	
Buitengebied (rood voor rood)	20	9	7	3	2	21
Totaal	665	238	333	284	92	948

Tabel 1: Stand van zaken woningbouwprogramma (bron: planregistratie gemeente Losser 16-7-2024, toegepast in woningbehoefteonderzoek)

Harde plancapaciteit

Sinds de vaststelling van de Woonvisie is de netto harde plancapaciteit toegenomen met 193 woningen tot en met 18 oktober 2024 (tabel 2). Dit aantal is nog niet geheel verwerkt in tabel 1, maar dat heeft geen effect op de totalen per kern of het totaal woningen in het woningbouwprogramma. De harde plancapaciteit is de toevoeging voor de hele gemeente (inclusief buitengebied) door middel van een ruimtelijke juridische procedure: vastgesteld omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) of verleende omgevingsvergunning. Bij

de netto toevoeging aan harde plancapaciteit wordt rekening gehouden met sloop van woningen op de woningbouwlocaties en wat de oorspronkelijke planologische situatie was. In tabel 2 staat de toevoeging per kern en voor het buitengebied weergegeven.

	Losser	De Lutte	Overdinkel	Beuningen	Glane	Buitengebied	Totaal
Harde plancapaciteit	76	61	32	15	-	9	193

Tabel 2: Toename netto harde plancapaciteit tussen 6-7-2021 en 18-10-2024

2.2. Uitkomsten woningbouwopgave woningbehoefteonderzoek

In het woningbehoefteonderzoek zijn de conclusies en aanbevelingen verdeeld in drie delen: huidige woningmarkt, ontwikkeling van de woningbehoefte en de beleidsaanbevelingen. In deze paragraaf staan de hoofdlijnen met betrekking tot de woningbouwopgave uit het onderzoek benoemd. De andere conclusies zijn terug te vinden in het onderzoeksrapport.

Ontwikkeling van de woningbehoefte

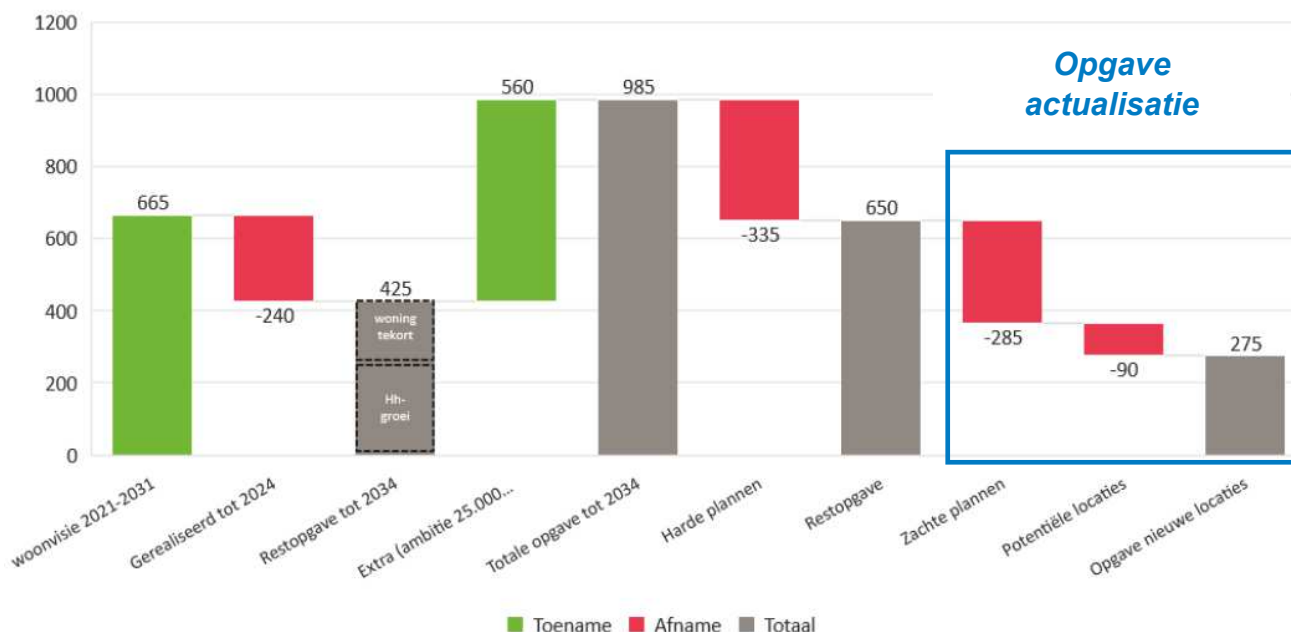
- Lokale behoefte: tot 2034 woningbehoefte van 430 woningen.
- Lokale behoefte: nadruk op geclusterd aanbod voor ouderen en betaalbare koop voor starters.
- Extra ambitie: tot 2034 ongeveer 560 extra woningen nodig.
- Extra ambitie biedt ruimte voor een gebalanceerd nieuwbouwprogramma.

Beleidsaanbevelingen

- In de sociale huurvoorraad is de toevoeging van appartementen en kleinere grondgebonden woningen gewenst voor 1- en 2-persoonshuishoudens.
- Reken niet te krap met de benodigde voorraad sociale huurwoningen, want diverse groepen zijn afhankelijk van sociale huur.
- In de koopvoorraad ligt er de komende jaren een sterke opgave in het realiseren van betaalbare woningen. De haalbaarheid is een belangrijk vraagstuk.
- Aandacht voor de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad .
- Aandacht voor geschikte woningen voor senioren.
- Verder werken aan plannen voor woningbouw om tot realisatie te komen.
- Voor de groei naar 25.000 inwoners op zoek naar locaties voor minimaal 275 woningen en daarbij rekening te houden met een buffer van +30% meer plancapaciteit, in verband met mogelijke planuitval.
- Flexibele woningbouwprogrammering met ruimte voor maatwerk voor kleine kernen Beuningen en Glane en buitengebied, passend bij het karakter van de locatie en de schaal.

Woningbouwopgave en groeiambitie

Uit het rapport blijkt dat de lokale behoefte tot 2034 in ieder geval bestaat uit toevoeging van circa 430 woningen. Deze woningbehoefte komt voort uit de ontwikkeling van het aantal huishoudens (o.a. huishoudensverdunding) en het inlopen van het huidige woningtekort van 3,7% naar 2%. Bij de inloop van een woningtekort wordt er van uitgegaan dat een tekort niet helemaal wordt ingelopen. De woningmarkt heeft een bepaalde druk nodig om goed te kunnen functioneren. Een tekort van rond de 2% is gebruikelijk. De (lokale) kwantitatieve behoefte lijkt in lijn te liggen met de huidige opgave in de Woonvisie 2021-2031. Dat wordt weergegeven in de 3^e kolom in figuur 1.



Figuur 1: Gemeente Losser. Totale woningbouwopgave 2024 - 2034 vergeleken met huidige planvoorraad ³

Figuur 1 moet van links naar rechts gelezen worden. In de huidige woonvisie is een opgave van 665 woningen vastgesteld. Daarvan zijn er tot juli 2024 al circa 240 woningen gerealiseerd. De restopgave is dan 425 woningen, waarmee het huidige woningtekort en de huishoudensgroei worden opgevangen. Voor het realiseren van een extra ambitie is er een opgave van 560 woningen. Hiermee komt de totale opgave op 985 woningen. 335 woningen zitten in harde plannen. In zachte plannen en potentiële locaties zitten ongeveer 375 woningen. Bij het in mindering brengen van die aantallen, blijft er een opgave van minimaal 275 woningen waarvoor nieuwe locaties en plannen nodig zijn. De opgave kan ook op een andere manier beredeneerd worden. Dit is te zien in tabel 3, waarbij gebruik is gemaakt van de cijfers in tabel 1 en figuur 1.

Woningbouwopgave 2024-2034	Aantal woningen
Woonvisie 2021-2031	665
Gerealiseerd tot juli 2024	-240
Harde plannen	-335
Restopgave tot 2034 (stand van zaken juli 2024)	90
Zachte plannen (incl. een aantal sleutelprojecten)	-285
Restopgave	-195
Groeiambitie	560
Woningbouwopgave	365
Potentiële locaties	-90
Opgave nieuwe locaties	275

Tabel 3: Woningbouwopgave 2024-2034 inclusief groeiambitie op basis van tabel 1 en figuur 1

³ Companen rond in het behoefteonderzoek af op '0' of '5'. Dat maakt dat er kleine verschillen zitten tussen tabel 1 en figuur 1.

2.3. Kwantitatieve opgave woningbouwprogrammering gemeente Losser

Gemeente Losser draagt met haar woningbouwprogrammering bij aan de gezamenlijke regionale woningbouwopgaven. In de Woondeal regio Twente die vooruitkijkt tot 2030 zijn hiervoor sleutelprojecten⁴ afgesproken. Voor gemeente Losser zijn dit onder andere het Hannekerveld en De Lutte Noord en de herontwikkeling aan het Martinusplein. Om de sleutelprojecten in gemeente Losser verder te kunnen ontwikkelen is beleidsmatige ruimte nodig voor ongeveer 275 woningen. Hiermee kan het omgevingsplan onderbouwd worden.

Ook houden we rekening met woningbouw op andere locaties waarvoor al een principebesluit aanwezig is, rood-voor-rood in het buitengebied, de invulling van opgave sociale huur uit de huidige woonvisie, wonen en zorg, woning- en kavelsplitsing en eventuele herontwikkelingen in de kernen die bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Dit sluit ook aan op het uitgangspunt in de woonvisie en Regionale Woonagenda Twente (2021-2025) om 'wonen' als vliegwiel in te zetten.

Hiervoor leggen we in ieder geval 285 woningen vast naast de restopgave uit de huidige woonvisie van circa 90 woningen (zie 'zachte plannen' en 'restopgave tot 2034' in tabel 3). Hiermee wordt een deel van de groeiambitie ingevuld.

Maatwerk

Daarnaast is er ruimte voor maatwerk in de kleine kernen Beuningen en Glane en in het buitengebied. Dit biedt mogelijkheden voor oplossingen met woningbouw die passen bij het karakter en de schaal van de kern of locatie en bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Bij maatwerk blijft er sprake van een ruimtelijke afweging, waarbij ook getoetst wordt aan relevante beleidsnotities, zoals de beleidsnotitie "Buitengebied met ruimtelijke kwaliteit", en voorwaarden in beleidsregels of het omgevingsplan.

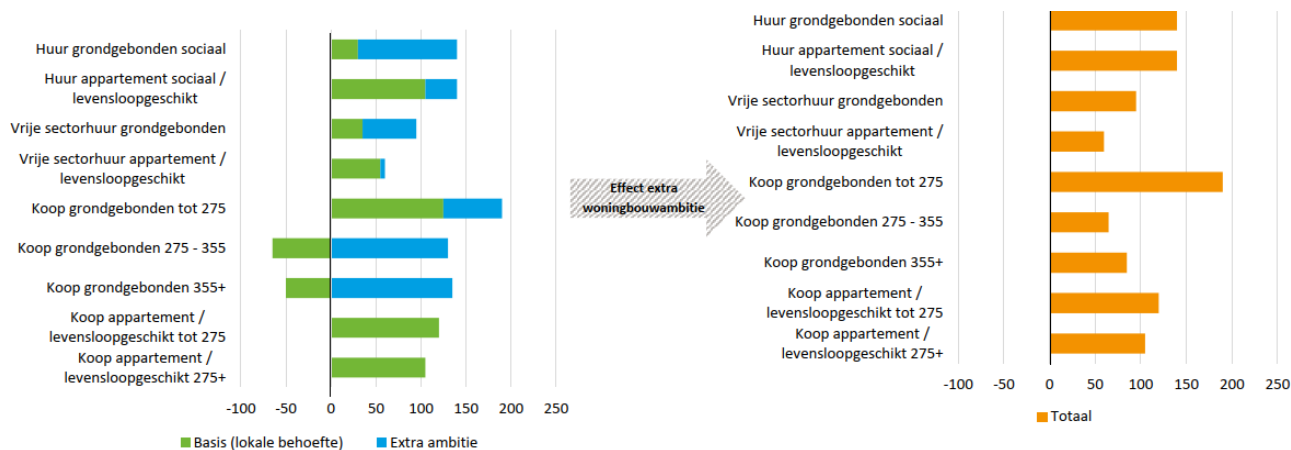
2.4. Extra opgave groeiambitie van 275 woningen

Daarnaast is er nog een deel van de groeiambitie voor 275 woningen, waarvoor nieuwe locaties in beeld moeten worden gebracht. De totale nieuwe opgave voor gemeente Losser inclusief deze ambitie komt uit op 1225 woningen tussen 2021 en 2034. Daarmee kijken we met deze bijgestelde opgave verder vooruit, dan de afspraken in de Woondeal regio Twente tot en met 2030. Uit het onderzoeksrapport blijkt ook dat door juist te kijken naar een ruimere opgave, dit kan leiden tot een meer gebalanceerd nieuwbouwprogramma (zie figuur 2). Van de uitwerking in figuur 2 zit een gedeelte al in vastgestelde plannen en plannen in voorbereiding.

Uitwerking en onderbouwing tweede deel groeiambitie in volkshuisvestingsprogramma

In deze notitie leggen we de gehele groeiambitie van 560 woningen vast. De uitwerking van het tweede deel van de groeiambitie van 275 woningen wordt meegenomen in het vervolgproces waarin het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma wordt opgesteld. Dan wordt onderbouwd hoe dit samenhangt met andere gemeentelijke en regionale doelen en gemaakte afspraken, zoals de lokale woonzorgvisie. Ook gaat het om afweging voor locaties, op niveau van de kernen, voor permanente of flexibele huisvesting en in welke type woningen en betaalbaarheid. Daarbij wordt de ambitievariant in figuur 2 als uitgangspunt genomen.

⁴ Sleutelprojecten zijn projecten met een significante impact op de stad of kern, die bijdragen aan de ambities uit de regionale woonagenda en aan versnelling van de woningbouw



Figuur 2: Uitwerking ambitievariant Woningbehoefteonderzoek. In de rechterfiguur wordt uitgegaan van de 'totale woningopgave tot 2034' in figuur 1. Een gedeelte hiervan zit al in vastgestelde plannen en plannen in voorbereiding

Betaalbaarheid

Uit het woningbehoefteonderzoek blijkt dat er nog een behoefte is aan toevoeging van betaalbare woningen, zowel in de huur als in de koop⁵. In de Woonvisie 2021-2031 is de verdeling naar woonsegment beschreven (tabel 4). Deze behoefte is ook terug te zien in de uitvoering van de huidige woonvisie in de (sociale) huur en het lagere betaalbare koopsegment tot € 275.000. Sinds de vaststelling van de woonvisie wordt er in verhouding meer toegevoegd aan de duurdere categorieën woningen. Het gaat dan om zowel vrijstaande woningen als twee-onder-een-kapwoningen en appartementen. Dat komt voor een deel ook doordat plannen vaak een lange aanlooptijd kennen, voordat er gebouwd wordt.

Woningsegment	Primaire doelgroepen	Percentage	Aantal woningen (afgerond)
Sociale huur dgo ⁶ of appartementen	Starters en senioren	15%	100
Middenhuur < ca. € 1000,- per maand	Senioren	15%	100
Koop dgo of appartementen	Starters en senioren	20%	135
Koop rij circa < € 250.000,-	Starters	10%	65
Tweekappers < NHG ⁷	Gezinnen, starters	15%	100
Tweekappers > NHG	Gezinnen	10%	65
Vrijstaand	Gezinnen	10%	65
Kavels	Gezinnen, starters	5%	35
Totaal	Alle doelgroepen	100%	665

Tabel 4: Kwalitatieve woningbouwopgave gemeente Losser (bron: Woonvisie 2021-2031)

Voor de opgave van 560 woningen streven we daarom gemeentebreed naar tweederde betaalbaar. Dat sluit ook aan op de uitwerking van de groeiambitie in figuur 2 en de afspraken in de Woondeal regio Twente. De focus ligt dan ook op: sociale huurwoningen, middenhuurwoningen en betaalbare koopwoningen. In afzonderlijke projecten kan hiervan worden afgeweken vanwege belang van ruimtelijke kwaliteit, stedenbouw, duurzaamheid, klimaatadaptatie, verkeer en vervoer, wonen en zorg, kosten voor herontwikkeling en de grondexploitatie.

⁵ Figuur 5.8 Woningbehoefteonderzoek gemeente Losser 2024 (4-10-2024)

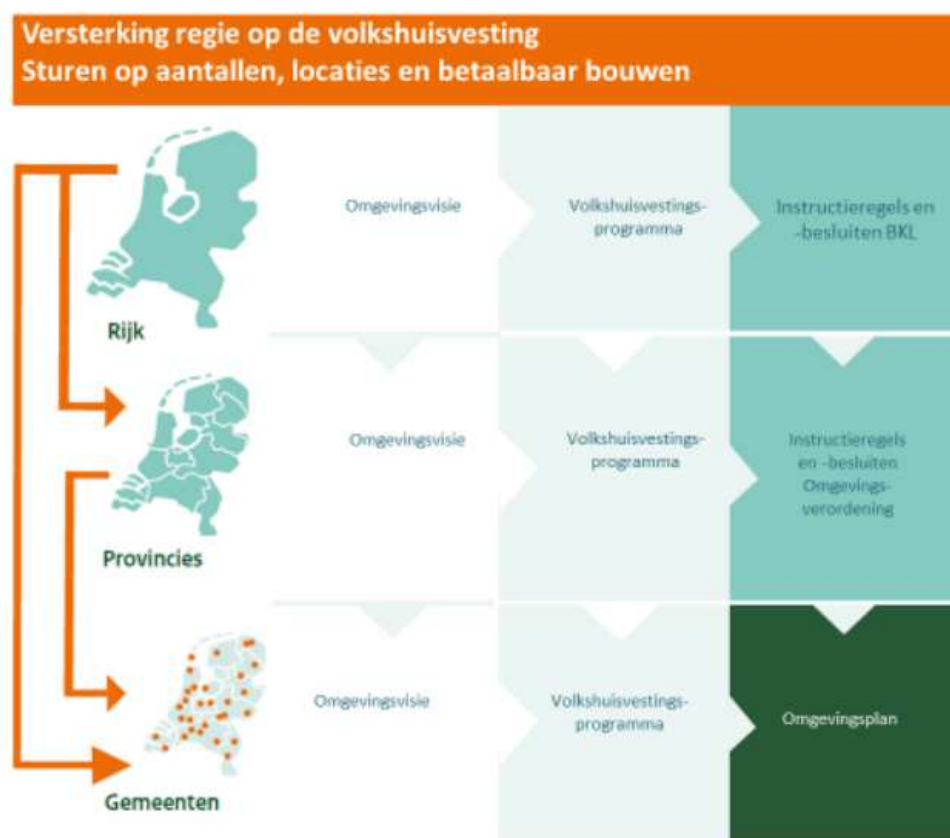
⁶ Dgo: doelgroep-onafhankelijk

⁷ NHG: Nationale Hypotheekgarantie. De NHG-grens ligt inmiddels op € 435.000,- en gaat in 2025 naar € 450.000. De betaalbaarheidsgrens was gekoppeld aan de NHG grens maar is een aantal jaren geleden al los gelaten.

2.5. Volkshuisvestingsprogramma

De Wet versterking regie op de volkshuisvesting (Wvrv) is in voorbereiding. Op basis van het wetsvoorstel krijgen het Rijk, de provincies en gemeenten de wettelijke instrumenten om samen regie te voeren op de volkshuisvesting. Hierdoor hebben de overheden meer grip op hoeveel, waar en voor wie er wordt gebouwd. Dit wetsvoorstel is onderdeel van het nationale 'Programma Woningbouw' van de Nationale Woon- en Bouwagenda. Een van de verplichtingen in het wetsvoorstel is dat elke gemeente een volkshuisvestingsprogramma moet opstellen. Dit volkshuisvestingsprogramma vervangt de woonvisie en ook de woonzorgvisie gaat onderdeel uitmaken van dit programma.

Het wetsvoorstel zal leiden tot wijzigingen in andere wetten: de Omgevingswet, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Woningwet, de Huisvestingswet en Algemene wet bestuursrecht. In figuur 2 is te zien hoe het volkshuisvestingsprogramma dan onder de Omgevingswet past: een omgevingsvisie, uitwerking in programma's en vertaald naar regels in het omgevingsplan.



Figuur 3: Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting (bron: Rijksoverheid)

3. Conclusie

Op 6 juli 2021 heeft de gemeenteraad de Woonvisie 2021-2031 vastgesteld. De monitor van de woonvisie in 2023 gaf aanleiding voor het vernieuwen van het woonbeleid. Met deze oplegnotitie is een nieuwe opgave bepaald voor woningbouw in de gemeente Losser. Deze opgave is gebaseerd op het woningbehoefteonderzoek dat in 2024 is uitgevoerd. In het onderzoeksrapport zijn de woningbouwopgave tot 2034 en de groeiambitie in beeld gebracht. Door de toevoeging van 560 woningen aan de woningopgave in de woonvisie heeft de gemeente Losser een nieuwe opgave van 1225 woningen tussen 2021 en 2034 en wordt invulling gegeven aan de groeiambitie. Dit draagt bij aan de regionale woningbouwopgave en hiermee kunnen onder meer de sleutelprojecten in gemeente Losser verder ontwikkeld worden. Daarbij is er ook aandacht voor de toevoeging van betaalbare woningen. In het volkshuisvestingsprogramma wordt het tweede deel van de groeiambitie van 275 woningen verder uitgewerkt.