GEMEENTE BEUNINGEN

Raadsvoorstel

Onderwerp	:	Omgevingsprogramma Woningbouw 1.0	Raadsvergadering	:	21 december 2021
Nummer(agenda)	:		Commissie 1	:	
Registratienummer	:	bb21.00945	Datum	:	7 december 2021
Registratiecode	:		Commissie 2	:	
Auteur	:	Willian van Hal	Datum	:	
Status	:	Openbaar	B&W-vergadering	:	23 november 2021
Persgesprek	:		Portefeuillehouder	:	S. Versluijs

Samenvatting

Beuningen is een aantrekkelijke woongemeente in de Groene Metropoolregio. In deze regio is de behoefte aan extra woningen groot, circa 60.000 woningen tot 2040. Beuningen wil bijdragen aan het oplossen van dit tekort. Beuningen wil doorgroeien naar een gemeente van meer dan 30.000 inwoners. Met het uitspreken van deze ambitie volgt direct daarop de vraag: waar kunnen deze woningen dan komen? Momenteel zijn er nog onvoldoende bouwmogelijkheden vastgelegd om deze ambitie te realiseren. Om deze ambitie te vertalen naar potentiële ontwikkellocaties is een Omgevingsprogramma Woningbouw 1.0 opgesteld. Hierin zijn algemene kaders en randvoorwaarden opgenomen voor alle uitbreidingslocaties in de gemeente, maar ook de specifieke randvoorwaarden voor de uitbreidingslocaties in Winssen. Deze zijn opgenomen in het zogenoemde Structuurmodel Winssen. In het structuurmodel zijn vlekkenplannen voor Winssen-Zuid en voor de Linten Winssen opgenomen.

Besluit om

1. Het Omgevingsprogramma Woningbouw 1.0 vast te stellen, met daarin de algemene kaders en randvoorwaarden en de uitwerking van het structuurmodel Winssen in de volgende twee deelgebieden:
a. het vlekkenplan Winssen-Zuid: een groene en blauwe plus voor het hele dorp;
b. het vlekkenplan Linten Winssen: kleinschalige verdichting met behoud van landschap en cultuurhistorie.

2. Na vaststelling van het Omgevingsprogramma Woningbouw 1.0 door de gemeenteraad toe te werken naar anterieure overeenkomsten met initiatiefnemers en de mogelijkheid te bieden om de plannen verder uit te werken;

3. Kennis te nemen van bijgevoegde reactienota.

Inleiding

Op 5 juli jl. stelde u het 'Concept Panorama 2040' vast. In dit panorama is het overkoepelende toekomstbeeld weergegeven voor potentiële uitbreidingslocaties en daarmee de koers voor woningbouw tot 2040. Aan de hand hiervan worden per kern/deelgebied zogenoemde structuurmodellen opgesteld. In een structuurmodel worden per ontwikkellocatie specifieke randvoorwaarden en uitgangspunten beschreven, zoals de dichtheden, woningtypen en sfeerbeelden. Op een kaart wordt weergegeven waar de woonvlekken en hoofdstructuren komen, zoals de ontsluitingswegen, groenzones, waterstructuren, bijzondere woonvormen en park(en). 2 De structuurmodellen worden uiteindelijk opgenomen in het Omgevingsprogramma Woningbouw. In dit omgevingsprogramma worden naast de structuurmodellen ook algemene randvoorwaarden en uitgangspunten opgenomen, alsmede de aanzet voor de ontwikkelstrategie. Het Omgevingsprogramma Woningbouw vormt daarmee het afwegingskader voor de woningbouwontwikkelingen in Beuningen, met uitzondering van de inbreidingslocaties. Vanwege de gefaseerde uitwerking van de structuurmodellen is ervoor gekozen om ook het omgevingsprogramma te faseren. Na afronding van een structuurmodel wordt een nieuwe versie van het omgevingsprogramma vastgesteld.

Nu het structuurmodel voor Winssen gereed is en de omgevingsdialoog daarover is gevoerd, wordt deze opgenomen in het Omgevingsprogramma Woningbouw 1.0 (bijlage 01).

Beoogd effect
Met het Omgevingsprogramma Woningbouw 1.0 wordt een bijdrage geleverd aan het algemeen maatschappelijk belang om het woningtekort op te lossen. Dit omgevingsprogramma vormt het toetsingskader voor de woningbouwontwikkelingen in Winssen. Hiermee wordt geborgd dat op een zorgvuldige wijze de juiste woningen op de goede plek worden gerealiseerd. Het omgevingsprogramma 1.0 is een uitwerking van de omgevingsvisie 2040 waarbij vooral aandacht is voor speerpunten 1, 3 en 5.

Argumenten
1.1 Algemeen maatschappelijk belang
Op dit moment is er in Nederland en ook in Beuningen sprake van een groot woningtekort. In 2020 heeft u besloten een bijdrage te willen leveren aan het oplossen van dit woningtekort en te willen doorgroeien naar een gemeente met meer dan 30.000 inwoners. In de regionale Woondeal is vastgelegd dat tot 2030 in gemeente Beuningen circa 1320 woningen moeten worden gerealiseerd. Ongeveer de helft van dit aantal is reeds gerealiseerd of gepland. Voor lopende en inbreidingsplannen zijn 110 woningen gereserveerd. Voor de rest moeten nog plannen worden vastgelegd. Met het vaststellen van het Omgevingsprogramma Woningbouw 1.0 komt de realisatie van circa 200 woningen tot 2030 in Winssen een stap dichterbij. Op basis van dit omgevingsprogramma kunnen ontwikkelaars en/of initiatiefnemers hun plannen uitwerken en kan een bestemmingsplan/omgevingsplan worden opgesteld. Zo wordt een belangrijke eerste stap gezet in het oplossen van het woningtekort.

1.2 Vertaling beleid in kaders en randvoorwaarden
Het Omgevingsprogramma Woningbouw 1.0 vormt het toetsingskader voor de woningbouwontwikkelingen in Winssen. Daarmee wordt duidelijk aangegeven waar tot 2040 woningen kunnen worden gebouwd. Hiertoe is het regionale en lokale beleid vertaald in algemene kaders en randvoorwaarden voor de woningbouwontwikkeling in Beuningen. Het betreft onder andere een vertaling van het 10-puntenplan en de Woondeal, zoals:
- de realisatie van minimaal 50% betaalbare woningen in Winssen;
- gedifferentieerde buurten met verschillende woningtypen en met woningen voor starters en ouderen dragen bij aan een gewenste sociale structuur;
- met een gemiddelde bebouwingsdichtheid van 15 woningen per hectare wordt een dorps woonmilieu gerealiseerd;
- er wordt rekening gehouden met de bestaande dorpsstructuren, zowel fysiek als sociaal; - de uitbreiding vindt plaats aansluitend op de bestaande kern en met respect voor landschap en cultuurhistorie;
- zoals met het concept Panorama 2040 is vastgelegd, wordt bij alle kernen gebouwd. Ten opzichte van het panorama zijn, mede op aandringen van de gemeenteraad, nu meer woningen voorzien bij Winssen. Hierdoor worden de aantallen evenwichtiger over de kernen verdeeld;
- in het vlekkenplan voor Winssen-Zuid is veel ruimte opgenomen voor groen en daarnaast zijn op het gebied van duurzaamheid, groen, biodiversiteit, fysieke en verkeersveiligheid kaders en randvoorwaarden geformuleerd Hiermee wordt geborgd dat op een zorgvuldige wijze de juiste woningen op de goede plek worden gerealiseerd.

1.3 Realisatie van gemengde buurten met betaalbare woningen voor jong en oud
In de regionale Woondeal is afgesproken dat 50% van de nieuwe woningen betaalbaar moet zijn. De bovengrens is regionaal bepaald op de NHG-grens. Op dit moment is dat €325.000,-. In het gemeentelijk beleid en 10-puntenplan is opgenomen dat 30% sociale huur en sociale koop moet worden gerealiseerd. Dit is verwerkt in het vlekkenplan voor Winssen-Zuid. Waarbij in fase 1 zelfs wordt ingezet op de realisatie van meer dan 50% betaalbare woningen, omdat deze behoefte op dit moment het grootste is (een inhaalslag). Wel wordt ingezet op de realisatie van gemengde buurten met ook duurdere woningen, zodat de gewenste sociale structuur ontstaat. Om de betaalbaarheid van de woningen te garanderen, wordt het programma vastgelegd in de anterieure overeenkomsten. Ook wordt een zelfbewoningsplicht ingesteld voor de goedkope en betaalbare koopwoningen.

1.4 Zorgvuldige kleinschalige verdichting van de linten

Op basis van een landschappelijke, cultuurhistorische, ruimtelijke en stedenbouwkundige analyse is bepaald waar wel en niet woningbouw kan komen in de linten. Deze analyse is als bijlage toegevoegd aan het structuurmodel. De belangrijkste plekken waar niet kan worden gebouwd zijn specifiek aangeduid. Op de plekken waar wel kan worden gebouwd is aangegeven of dit om individuele kavels gaat of om erfontwikkelingen van ongeveer 3 tot 12 woningen. Hiermee wordt ruimte geboden aan ontwikkelingen in de linten, maar wordt ook voorkomen dat het karakter van het lint met de aanwezige kwaliteiten, zoals kleinschaligheid, open en groene ruimte, landelijke uitstraling en het ritme van bebouwde en onbebouwde plekken, verloren gaan.

2. *Na vaststelling van het Omgevingsprogramma Woningbouw 1.0 aan de slag met Winssen*

Nu duidelijk is wat de ambities zijn, wat het programma voor Winssen is en wat de randvoorwaarden zijn, kunnen plannen passend binnen het structuurmodel Winssen nader worden uitgewerkt door initiatiefnemers. Na vaststelling van het omgevingsprogramma gaat de gemeente, op initiatief van grondeigenaren in Winssen die een ontwikkelambitie hebben, de planvorming verder vormgegeven binnen de beschreven randvoorwaarden en uitgangspunten. Hiervoor wordt een intentieovereenkomst gesloten met grondeigenaren die een ontwikkelambitie hebben. Uiteindelijk werken we toe naar een anterieure overeenkomst en een (bestemmings-) omgevingsplan.

3. *De opbrengst van de omgevingsdialoog geeft geen aanleiding tot grote wijzigingen van het Structuurmodel Winssen*

In de bijgevoegde Reactienota (bijlage 4) is de opbrengst van de omgevingsdialoog over het concept Structuurmodel Winssen themagewijs samengevat en van een reactie van het college voorzien. Naar aanleiding van de omgevingsdialoog is het concept structuurmodel beperkt gewijzigd:
Naar aanleiding van de omgevingsdialoog is het structuurmodel op de volgende punten aangepast:

- De referentiebeelden voor woningen hebben een meer agrarisch karakter gekregen;
- De foutieve afstand (min. 100m) in de legenda met betrekking tot de vrij te houden afstand tot aan de Van Heemstraweg is aangepast naar de juiste minimale afstand zoals deze in het vlekkenplan voor Winssen-Zuid is opgenomen;
- Op de locatie In de Kas zijn de woningbouwmogelijkheden uit het structuurmodel gehaald. Het is de bedoeling de huidige functie voort te zetten.

Daarnaast wordt nader verkeersonderzoek naar de huidige en toekomstige situatie uitgevoerd.

Kanttekeningen

1a1. Niet alles is in beton gegoten

Het Omgevingsprogramma Woningbouw 1.0 vormt het toetsingskader voor woningbouwontwikkelingen in Winssen. Ligt alles dan al voor 100% vast? Binnen de aangewezen locaties is sprake van maatwerk. Zo is voor de erfontwikkelingen een aantal van ongeveer 3 tot 12 woningen aangehouden. De precieze invulling hiervan wordt per locatie bepaald. Voor Winssen-Zuid is het bijvoorbeeld denkbaar dat de voorgestelde fasering iets kan worden aangepast. Dit in overleg met de initiatiefnemers.
Aangezien de toekomst onbekend is en onze behoeften en inzichten zich continu ontwikkelen, is het belangrijk dat we het omgevingsprogramma woningbouw hierop kunnen bijstellen. Dit doen we door tenminste eens in de vijf jaar de uitvoering en de inhoud van het omgevingsprogramma te toetsen aan de actualiteit. Wat komt er uit nieuwe behoefteonderzoeken? Hoeveel locaties zijn er al in ontwikkelingen? Biedt de actualiteit andere kansen en/of belemmeringen? Moeten het kwalitatieve of kwantitatieve programma aangepast worden? Als het nodig is, passen we op deze momenten het omgevingsprogramma geheel of gedeeltelijk aan.

1a2. Geen sturing op betaalbare woningen specifiek voor starters en ouderen

In Winssen-Zuid worden de betaalbare woningen niet expliciet toegewezen aan jongeren en ouderen. Dit laten we over aan de marktwerking. Wel biedt het structuurmodel de mogelijkheid voor een pilot met starterswoningen en één voor senioren (collectieve woonvorm). Daarnaast dient 50% van het totale programma levensloopgeschikt te zijn. Deze woonvorm is geschikt voor jongeren en ouderen.

Ook is er binnen het plangebied één locatie gereserveerd voor een bijzondere woonvorm met wonen en zorg.

1a3. Nader verkeersonderzoek vindt nog plaats

De komende periode wordt de huidige en toekomstige verkeerssituatie rond en in het plangebied onderzocht. Indien uit het onderzoek volgt dat een aanvullende/andere verkeersoplossing moet worden gezocht, wordt dit bij de nadere uitwerking van Winssen-Zuid meegenomen. Uit de bij ons bekende verkeersgegevens blijkt op dit moment echter niet dat sprake is van hoge verkeersintensiteiten op de Leeg- en Geerstraat.
Als blijkt dat er geen sprake is van een te hoge verkeersdruk wordt vastgehouden aan de voorgestelde ontsluiting in het vlekkenplan. In samenspraak met bewoners wordt dan vervolgens bekeken hoe de situatie kan worden geoptimaliseerd.

1b. Duidelijke kaders in de linten

Op basis van een landschappelijke, cultuurhistorische, ruimtelijke en stedenbouwkundige analyse is bepaald waar wel en niet woningbouw kan komen in de linten. Hiermee wordt ruimte geboden aan ontwikkelingen in de linten, maar wordt ook voorkomen dat de aanwezige kwaliteiten verloren gaan. De kaders en randvoorwaarden worden vooraf vastgelegd. Dit is in lijn met de Lintenstudie van Ewijk. Buiten dit kader blijven er in de aangegeven linten in het structuurmodel en die daarbuiten mogelijkheden voor woningbouw in het kader van functieverandering en instandhouding van monumenten. In alle gevallen van woningbouw in het buitengebied gaat dit samen met landschapsontwikkeling.

Financiën

De gemeente is vanuit haar publieke rol verantwoordelijk voor het planologische kader, ofwel opstellen van het Omgevingsplan (of bestemmingsplan) en het aantonen van de economische uitvoerbaarheid. Dit kan door het sluiten van een anterieure overeenkomst. Indien er geen overeenstemming wordt bereikt met een grondeigenaar is de gemeente verplicht om het kostenverhaal veilig te stellen middels het opnemen van kostenverhaalsregeling in het Omgevingsplan (Omgevingswet), dan wel het laten vaststellen van een exploitatieplan (Wro). Daarnaast kunnen zowel in de anterieure overeenkomst als in de kostenverhaalregeling (Omgevingswet) of exploitatieplan (Wro) regels worden gesteld over de wijze van uitvoering van de gebiedsontwikkeling.

Binnen de ontwikkelingsgebieden worden openbare voorzieningen in het gebied (gebiedseigen kosten) aangelegd, dan wel worden voorzieningen buiten het ontwikkelgebied (voorzieningen die het ontwikkelgebied overstijgen zoals een gebiedsontsluiting) gerealiseerd die voor het functioneren van het gebied van belang zijn, zoals nieuwe infrastructuur en het inrichten van de openbare ruimte en landschapszones. Als gevolg van de wettelijke verplichting om tot kostenverhaal over te gaan, worden deze op basis van de nog op te stellen Nota kostenverhaal doorbelast aan initiatiefnemers in het gebied. Het kostenverhaal wordt begrensd doordat er niet meer kosten verhaald kunnen worden dan dat er opbrengsten gegenereerd worden én de kosten worden toegerekend aan de ruimtelijke ontwikkelingen op basis van de criteria Profijt, Proportionaliteit en Toerekenbaarheid. Dit resulteert dat een deel van de kosten van de gebied overstijgende voorzieningen waarschijnlijk ten laste komen van de gemeente mede omdat de bestaande bebouwing eveneens profijt heeft van de hiervoor genoemde voorzieningen.

Daarnaast is de ambitie dat elk plan bijdraagt aan de realisatie van betaalbare woningen. Het programma zoals opgenomen in het structuurmodel is hierbij leidend. Alleen bij uitzondering en goed onderbouwd kan hier vanaf worden geweken. Hiervoor wordt bij de Nota Kostenverhaal als bovenplanse verevening een regeling opgenomen, zodat elke ontwikkeling bijdraagt aan de ambitie om betaalbare woningbouw te realiseren. Als ontwikkelpartijen binnen de planvorming minder betaalbare woningen realiseren dan de vereiste opgave in het structuurmodel en kunnen aantonen niet aan de randvoorwaarden te kunnen voldoen, zullen zij een bijdrage in een fonds moeten doen. Uit dit fonds kunnen projecten met betaalbare woningbouw elders financieel uitvoerbaar worden gemaakt. Dit wordt bijvoorbeeld voorzien voor de ontwikkelingen in de linten, indien geen sprake is van betaalbare woningen is een bijdrage aan het fonds

een vereiste. Voor de grote(re) ontwikkelingen wordt vastgehouden aan het programma zoals opgenomen in het structuurmodel. Nadere spelregels ten behoeve van het fonds worden nog uitgewerkt en ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad.

Tijdspad
Op dit moment ligt het Omgevingsprogramma Woningbouw 1.0 met daarin het Structuurmodel Winssen ter besluitvorming voor.
Over het Structuurmodel Ewijk is in november 2021 de omgevingsdialoog gevoerd. In het eerste kwartaal van 2022 worden de raadsleden over deze omgevingsdialoog geïnformeerd en geraadpleegd. Vervolgens wordt het Omgevingsprogramma Woningbouw 2.0 ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad.
In de loop van 2022 worden daarna achtereenvolgens de structuurmodellen voor het Oeverwallengebied en Beuningen-Oost/Weurt uitgewerkt en opgenomen in respectievelijk de Omgevingsprogramma's Woningbouw 3.0 en 4.0. Vaststelling van deze programma's wordt voorzien in het derde kwartaal van 2022.

Duurzaamheid
In het structuurmodel Winssen is veel aandacht voor duurzaam materiaalgebruik en voldoende ruimte voor groen en water. Het thema duurzaamheid staat ook centraal bij de nadere uitwerking van de plannen.

Communicatie
Het vastgestelde Omgevingsprogramma Woningbouw 1.0 wordt op de webpagina www.beuningen.nl/woningbouw gepubliceerd. De bekendmaking hiervan vindt plaats via de gebruikelijke gemeentelijke kanalen.

Evaluatie
Evaluatie van het Omgevingsprogramma Woningbouw wordt voorzien voor over 5 jaar of zoveel eerder als de actualiteiten daarom vragen.

Bijlagen
01 Omgevingsprogramma Woningbouw 1.0 (at21002825)
02 Bijlage 1 Panorama 2040 (at21002826)
03 Bijlage 2 Structuurmodel Winssen (at21002766)
04 Bijlage 3 Reactienota omgevingsdialoog Winssen (at21002776)
05 Bijlage 4 Onderbouwing onderdeel linten – structuurmodel Winssen (at21002772)

Burgemeester en wethouders,

Dyanne Kocken
secretaris

Daphne Bergman
burgemeester

Besluit d.d. 21/12/2021
Akkoord

De griffier, de voorzitter,