

INFORMATIENOTITIE RAAD

ZAAKNUMMER : 406-2016

GERELATEERDE ZAAK :

B&W VERGADERING : 8 maart 2016

ONDERWERP : woningbouwprogrammeren

BEHANDELEND AMBTENAAR : Rineke Bugter
Telefoon: 0572-347607, email: rineke.bugter@raalte.nl

KENNIS TE NEMEN VAN

De in deze notitie neergelegde denkrichting ten aanzien van de toekomstige woningbouwprogrammering als gevolg van de gemaakte regionale woonafspraken.

In de informatienotitie van 5 januari 2016 hebben wij uw gemeenteraad geïnformeerd over het provinciale standpunt over de woningbouwprogrammering en aangekondigd dat we een aantal scenario's uitwerken. In deze notitie brengen wij eerst de situatie voor Raalte en mogelijkheden voor het optimaliseren van de woningbouwprogrammering nader in beeld.

Vervolgens geven we aan welke uitwerkingsrichting ons college voor ogen heeft en op welke momenten wij concreet met voorstellen naar u zullen komen.

Graag bespreken we deze uitwerkingsrichting met u tijdens een raadspleinsessie zodat we uw visie en opmerkingen kunnen meenemen bij de afronding van woonvisie voordat deze aan u ter besluitvorming voorgelegd wordt.

INLEIDING

Het jaar 2015 is benut om met de provincie Overijssel en de 11 gemeenten in West Overijssel te komen tot nieuwe woonafspraken.

Belangrijke provinciale randvoorwaarde was dat de overprogrammering bij gemeenten moet worden weggelaten en dat de eerder toegestane plancapaciteit van 130% terug moet naar maximaal 100%. Met 100% wordt bedoeld: de gemeentelijke bestemmingsplan capaciteit mag niet groter zijn dan de geprognoseerde behoefte in de periode 2016-2026. 130% van de plan capaciteit zoals tot nu toe de afspraak was, gaf ons in onze programmering de mogelijkheid flexibel in te spelen op ontwikkelingen en omdat er altijd sprake is van planvertraging of planuitval was de 130% tot nu toe ook zeker verdedigbaar.

Echter, de 100% is vanaf 2016 het nieuwe uitgangspunt van de provincie. Voor gemeenten die de woonafspraken niet hebben ondertekend geldt zelfs het percentage van 80%.

Daarnaast wijst jurisprudentie over de landelijke ladder van duurzame verstedelijking uit dat een gemeente bij nieuwe bestemmingsplannen moet kunnen aantonen dat er daadwerkelijk behoefte is. Bij overcapaciteit is dit niet of nauwelijks aan te tonen. In bijlage 1 wordt voor de volledigheid de werking van de ladder van duurzame verstedelijking nader beschreven.

Bovenstaande betekent voor Raalte dat we in onze programmeringsplanning terug moeten van een planning die gericht was op 130% naar één die gericht is op 100%.

In deze notitie gaan we in op de Raalter situatie en schetsen we waar er keuzemogelijkheden liggen.

KERNBOODSCHAP

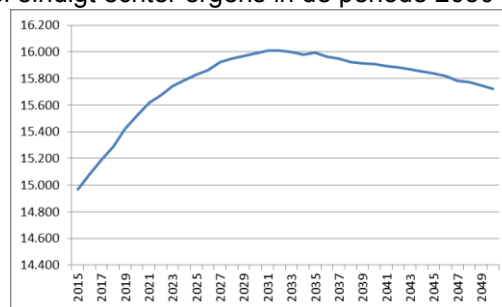
Huidige stand van de woningbouwprogrammering

We beginnen aan de laatste periode van groei

De komende tien jaar wordt voor de gemeente Raalte nog een uitbreiding van de woningvoorraad voorzien. De groei komt vooral voort uit de gezinsverdunning. Deze groei eindigt echter ergens in de periode 2030-2035, waarna de gemeente rekening moet houden met huishoudensrimp. Met deze rimp loopt het aantal huishoudens vanaf 2035 tot 2050 (perspectief prognoses) terug tot het niveau van 2022-2023.

Kortom dat wat we nu nog toevoegen is naar alle waarschijnlijkheid de laatste uitbreiding van de woningvoorraad. Alle reden dus om dit zorgvuldig en toekomstbestendig te doen.

Elke woning moet bij wijze van spreken, ráák zijn.



Huishoudensontwikkeling Primos 2013

Er zijn evenveel plannen voor woningbouw als dat er behoefte is voor 10 jaar

Binnen de gemeente Raalte zijn diverse plannen voor nieuwbouw. Deze zijn te onderscheiden in harde plannen (waar er sprake is van een onherroepelijk bestemmingsplan), en plannen die vergaand in procedure zijn. Om welke plannen het gaat, staat vermeld in bijlage 2.

De provincie Overijssel hanteert de prognoses Primos 2013 als uitgangspunt voor de berekening van de vraag-/aanbodverhouding. Wanneer we deze afzetten tegen de planvoorraad ontstaat het onderstaande beeld.

	Aantal woningen	% van behoefte tot 2026
Woningbehoefte 2016-2026 (10 jaar) primos 2013	785	
Overeengekomen correctie niet gebouwde woningen 2013-2016 ¹	95	
Totale woningbehoefte 2016-2026	880	
Harde plannen	799	91%
In procedure zijnde plannen	74	8 %
Harde + in procedure zijnde plannen	873	99%

Uit bovenstaand schema valt af te leiden dat:

- Er in Raalte geen sprake is van overcapaciteit in harde bestemmingsplannen. Wij hebben 91% van de toekomstige behoefte aan woningen vastgelegd in harde bestemmingsplannen
- Als we de vergaand in procedure zijnde plannen (oa. TNT locatie, Mariaoord, Slotman en Mariaschool) optellen bij de aanwezige harde bestemmingplancapaciteit zitten we op 99 %.

Kortom de huidige programmering (harde bestemmingsplannen en in procedure zijnde plannen) is “provincieproof” maar levert geen enkele ruimte op voor het toevoegen van nieuwe plannen

¹ In de jaren 2013-2016 is er minder gebouwd dan geprognostiseerd (crisis/uitsteleffect) Wij verwachten dat deze behoefte nog wel moet worden ingevuld. Deze niet gebouwde woningen mogen van de provincie bij Primos 2013 worden opgeteld

We hanteren conform afspraak provincie Primos 2013

Recentelijk zijn echter ook de Primoscijfers 2015 prognoses gereed gekomen. Afgezet tegen de cijfers van Primos 2013 verslechtert de situatie voor Raalte aanzienlijk. In de Primos prognose 2015 komt de behoefte voor de periode 2016-2026 uit op 501 woningen. Met de huidige harde plancapaciteit zou de plancapaciteit binnen de gemeente Raalte uitkomen op 160% van de 10-jaars-behoefte.

Er is diverse keren met de Provincie, gemeenten en ABF (de maker van Primos) overleg geweest over de vraag hoe om te gaan met deze nieuwe cijfers.

Afgesproken is Primos 2015 niet 1 op 1 over te nemen als nieuw uitgangspunt. Dit gezien de grote afwijkingen ten opzichte van Primos 2013 bij verschillende gemeenten. Deze afwijkingen zijn gedeeltelijk toe te schrijven aan een voor het eerst anders gehanteerde prognosesystematiek en daarnaast aan het feit dat de cijfers voor het eerst volledig op de BAG² in plaats van het CBS werden gebaseerd en er bij deze overgang een aantal fouten zijn ontstaan.

Afgesproken is dat Primos 2013 voorlopig het uitgangspunt blijft en dat in 2016 in provinciaal verband wordt gekeken naar een nieuwe prognosesystematiek die de uitschieters naar boven en naar beneden nivelleert en uitgaat van een langjarig gemiddelde zodat er ook langjarig gepland kan worden op basis van deze prognoses. Hoe dat er uit komt te zien is nog onduidelijk.

Echter gezien de steeds neerwaarts bijgestelde prognoses voor Raalte van de afgelopen jaren, is het een relatief veilige aanname dat wat er ook uitkomt dit naar alle waarschijnlijkheid lager (in ieder geval niet hoger) zal zijn dan de prognoses op basis van Primos 2013.

² BAG: basisadministratie adressen en gebouwen.

Keuze: niets doen of herprogrammeren

Zoals gezegd is er puur cijfermatig geen sprake van een direct knelpunt in de woningbouwplanning. Met de harde plancapaciteit en in procedure zijnde plannen blijft de gemeente net binnen de 100%-norm. Echter, zoals reeds gesteld, er is geen ruimte om in te spelen op nieuwe initiatieven.

Als we nieuwe plannen willen toevoegen zal er door herprogrammering bestemmingsplan capaciteit elders moeten worden geschrapt. Dit zal veelal betekenen schrappen in onze eigen plannen (bijna alle uitbreidingsplannen zijn in ons eigendom) en elke keuze heeft dan ook direct financiële consequenties vanwege de noodzakelijke afboekingen en het wegbestemmen van woningen.

Als we “niets doen” accepteren we dat er de komende jaren geen nieuwe plannen meer kunnen worden toegevoegd.

Nieuwe plannen kunnen wel wenselijk zijn

Als het gaat om woningbouw zijn er diverse ambities te onderscheiden, voortkomend uit de Structuurvisie en het gemeentelijk woonbeleid. Als we ‘niets doen’ komen enkele van deze ambities in de knel. Door in te grijpen in het bestaande programma, te herprogrammeren, is het mogelijk de ambities wel te halen. Wat zijn die inhoudelijke zaken?

- De verdeling van de plancapaciteit voor woningbouw over de kernen is nu niet optimaal

In de Structuurvisie van de gemeente Raalte is vastgelegd dat woningbouw verspreid plaats vindt over de dorpen naar rato van het inwonertal. Het huidige programma voldoet niet aan dit streven. Dit is ook bij de structuurvisie in 2012 geconstateerd en de laatste jaren zijn de verhoudingen tussen de kernen nauwelijks gewijzigd.

Het college is ook van mening dat in alle kernen er nog groei mogelijk moet zijn als daar vanuit de kern vraag naar is. Echter, als we naar verdeling over de kernen kijken zien we een overaanbod aan plannen in Raalte, Heeten en Broekland, en een tekort in Heino. In de kernen Luttenberg, Mariënheem, Nieuw Heeten, Laag Zuthem en Lierderholthuis is er cijfermatig een tekort als we naar de periode van 10 jaar kijken, maar deze kernen kunnen de eerstkomende jaren wel voor een groot deel in de kwantitatieve vraag voorzien.

- Woningbouw als instrument om de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid te verbeteren

De ruimtelijke opgaven van de toekomst doen zich de komende jaren meer en meer binnen het bestaand bebouwd gebied voor. Woningbouw is altijd een instrument geweest om deze opgaven aan te pakken. In de Structuurvisie is een afwegingskader opgenomen dat bepaalt wanneer een locatieontwikkeling een bijdrage levert aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Bij de huidige programmering is echter geen ruimte meer om woningbouw in te zetten als instrument voor verbetering van ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid (tegengaan verpaupering en leegstand), milieukwaliteit (locaties met saneringsopgave) of versterking van de centrumfunctie (bijvoorbeeld wonen boven winkels). Daarnaast kan het principe inbreiding voor uitbreiding niet worden gerealiseerd.

- De kwalitatieve woningbehoefte (type woningen) komt niet overeen met de harde plancapaciteit

Raalte is van oorsprong een echte gezinsgemeente met een woningvoorraad die vooral bestaat uit (grote) eengezinswoningen. Trends als vergrijzing, langer zelfstandig thuis blijven wonen en de toename van 1 en 2 persoons huishoudens maken dat er in de toekomst behoefte zal zijn aan een ander type woning. Dit blijkt ook uit de recent opgestelde woningmarktanalyse. Als we de geconstateerde toekomstige behoefte afzetten tegen het bestaande woningbouwprogramma levert dit een mismatch op. Met name het duurdere koopsegment is oververtegenwoordigd in de bestaande harde plancapaciteit. Het gaat vooral om de locaties Franciscushof in Raalte, Veldegge in Heeten en 't Broeck in Broekland. Maar ook op locaties in de kleine kernen is er sprake van veelal duurdere kavels en “meer van hetzelfde”. Dit terwijl de demografische ontwikkelingen vragen om meer variatie in woningtypologie zoals huurappartementen en nultredenwoningen op inbreidingslocaties.

- *Anticiperen op krimp*

Het laatste issue komt niet direct voort uit de Structuurvisie of Woonbeleid, maar wordt ingegeven door de aanstaande krimp. Volgens de prognoses van Primos (zowel 2013 als 2015) bereikt de woningbehoefte rond 2032 zijn piek. Vanaf dat moment neemt de vraag af en zal zonder ingrijpen leegstand gaan ontstaan. Hoe hierop te anticiperen is geen eenvoudige kwestie. Tenslotte is er tot 2032 een behoefte waarin moet worden voorzien en ontstaat daarna pas het knelpunt. Daarnaast is het niet enkel aan gemeenten dit vraagstuk op te lossen. Vastgoedeigenaren hebben hun eigen verantwoordelijkheden. Denkbaar is de komende jaren met meer tijdelijke woningbouw te werken.

Bovenstaande werpt een aantal vragen op.

Is herprogrammering gewenst?

Zo ja, welke afwegingscriteria worden daarbij dan gehanteerd en hoe wegen we de diverse criteria?

Wij denken aan de volgende criteria:

- Verdeling over de kernen
- Match tussen vraag en aanbod in type, prijs en huur/koop
- Inbreiding voor uitbreiding en het daarmee bijdragen aan de leefbaarheid (rotte plekken oplossen, ruimtelijke kwaliteit verbeteren, wenselijke milieusanering realiseren)
- Financiën

Om een goede afweging te kunnen maken met betrekking tot deze vragen worden in de volgende paragraaf de consequenties van mogelijke herprogrammeringsopties in beeld gebracht.

Dit zijn geen in beton gegoten opties. De opties zijn bedoeld om te laten zien aan welke knoppen er gedraaid kan worden en wat de consequenties zijn van het toepassen van elk van de hierboven genoemde afwegingscriteria.

Kanttekening:

Nieuwe landelijke voorschriften Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) als autonome ontwikkeling

Binnen de diverse grondexploitaties zal rekening moeten worden gehouden met de nieuwe BBV voorschriften die naar alle waarschijnlijkheid per 1 januari 2016 (met terugwerkende kracht) gaan gelden³. Deze aanpassing moet worden gedaan los van de uitkomst van de herprogrammeringsdiscussie maar kan de keuzes wel beïnvloeden,

De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Een grondexploitatie beslaat in beginsel geen langere termijn dan 10 jaar. Dit is met name voor het complex Franciscushof van belang. Dit complex kent nu een grondexploitatie met een termijn van meer dan 10 jaar. Op basis van deze nieuwe regel zullen minimaal 32 woningen waarvan realisatie in 2027/2028 wordt voorzien financieel moeten worden afgeboekt.
- De wijze van rentetoerekening is veranderd. In plaats van een rekenrente wordt er nu gerekend met een gemiddelde rente. Dit heeft voor de complexen met een tekort een voordeel en voor de complexen met een winst een nadeel. Deze aanpassing is in de doorrekening van de scenario's meegenomen

³ Ook de nieuwe regelgeving op de vennootschapsbelasting heeft consequenties maar die zijn op dit moment nog te onzeker om te vermelden

Opties voor herprogrammeren

Als we ervoor kiezen bestaande plannen te schrappen ten faveure van nieuwe plannen ligt het voor de hand om eerst te kijken naar die plannen die het minste (of niet) bijdragen aan de genoemde gemeentelijke ambities zoals verwoord in de structuurvisie en daar waar de meeste mogelijkheden zijn voor optimalisatie van de programmering.

We hanteren dan de volgende uitgangspunten:

1. Voor de kernen met ondercapaciteit nu geen woningen wegbestemmen

Voor de kernen met ondercapaciteit of waar de programmering redelijk in evenwicht is, hebben we geen schrapopties specifiek in beeld gebracht.

Daar kunnen we na vaststelling van de nieuwe Woonvisie wel kijken naar de noodzaak van kwalitatief herprogrammeren van bestaande locaties. Het is sowieso goed om bestemmingsplannen eens in de zoveel tijd eens kritisch tegen het licht en de marktvraag te houden.

In de betreffende kernen gaan we voor nu echter niet uit van het wegbestemmen van woningen. Daar is geen aanleiding toe en daar is in cijfermatige zin ook "weinig te halen". Het gaat concreet over de kernen: Heino, Luttenberg, Mariënheem, Nieuw-Heeten, Lierderholthuis en Laag Zuthem.

2. Zoekopties voor herprogrammeren in de kernen met overcapaciteit

De kernen met overcapaciteit zijn: Raalte, Heeten en Broekland. Daar zijn dan ook de meeste schrapopties. In eerste instantie kijken we naar de locaties/fases die nog niet in verkoop of verhuur zijn. Deels verkochte locaties zoals de eerste fase van Salland II kunnen uiteraard niet meer worden geschrapt.

Van de inbreidingslocaties die nog niet in verkoop/verhuur zijn (bijv. burgemeesterskwartier en TNT locatie) kan geconcludeerd worden dat dit plannen zijn waarbij zeer recent een inhoudelijke afweging is gemaakt en dat deze voldoen aan het principe inbreiding voor uitbreiding en daarnaast toevoegingen zijn van woningtypes waarvan volgens de woningmarktanalyse nu een groot tekort bestaat (nultreden, huur, voor senioren geschikt). Deze locaties komen niet in aanmerking voor herprogrammering.

3. Er is slechts een beperkt aantal plannen waar schrapopties zijn

Als we bovenstaande twee punten toepassen blijven onderstaande locaties over waar mogelijk schrapopties zijn.

Plan	Aantal woningen	Voornaamste typologie
Franciscushof Raalte	282	Vrijstaand, rond theater rijenbouw
Salland II fase 2 en 3 Raalte	158	2/1 kap en rijenbouw
De Veldegge Heeten	55	2/1 kap en vrijstaand
IJsselgouwe Heeten	56 ⁴	appartementen, beperkt aantal vrijstaand
't Broeck Broekland	39	2/1 kap en vrijstaand

4. Eigen exploitaties en particuliere plannen

Vijf van de zes genoemde locaties zijn in eigendom van de gemeente. Schrappen in deze plannen heeft direct financiële consequenties voor de gemeente.

IJsselgouwe is het enige plan dat in particulier eigendom is. Echter het schrappen in particuliere plannen is minder makkelijk dan in plannen waar we zelf eigenaar van zijn en volledig de regie hebben en heeft mogelijk ook juridische consequenties. De mogelijkheid om in IJsselgouwe te schrappen zal nader onderzocht moeten worden.

⁴ totaal 80 maar 24 bestemd voor zorg en tellen niet mee binnen de programmering⁴

5. Logische knip per plan

Uiteraard kan er niet zonder meer in elke fase/op elk punt van een plan worden geschrapt.

Als we kijken naar planafronding en stedenbouwkundige opzet zien we in de plannen een aantal logische knipmomenten ontstaan

Plan	Te schrappen woningen
Franciscushof onderste zuidrand	44
Franciscushof bovenste zuidrand	64
Franciscushof theaterhof	20
Salland II 2 ^e fase	90
Salland II 3 ^e fase	68
De Veldegge	19
IJsselgouwe	11
't Broeck	14

Uiteraard zijn daar variaties in mogelijk. Door herprogrammeren en aanpassen van het stedenbouwkundig plan kunnen er bijvoorbeeld ook 50 woningen aan de zuidrand van Franciscushof worden geschrapt, of de theaterhof. Hetzelfde geldt voor Salland II, daar kan bijvoorbeeld ook de helft van de 3^e fase worden geschrapt. In de Veldegge of 't Broeck kan ook nog verdergaand worden geschrapt. Je kunt daarin bijna eindeloos variëren.

Om de discussie helder te houden, kiezen we er in eerste instantie voor om in dit stadium in te zoomen op bovengenoemde “logische” schrapopties.

Herprogrammeringsopties weergegeven in scenario's

Voor de herprogrammering is een aantal scenario's denkbaar op basis van de hiervoor genoemde schrapopties. Per scenario wordt gekeken welke ruimte het (in aantallen) oplevert voor het toevoegen van nieuwe plannen. Ook wordt per scenario in beeld gebracht:

- Wat doet het met de verdeling over de kernen?
- Wat wordt de verhouding inbreiding versus uitbreiding?
- Wat voegt het toe aan de kwalitatieve woningvraag (naar welke typologie is vraag)?
- Wat zijn de financiële consequenties? Voor de financiële consequenties maken we onderscheid in autonome financiële consequenties als gevolg van de BBV voorschriften en financiële consequenties van de te maken herprogrammeringskeuzes

De scenario's

Ten aanzien van de scenario's is er in dit stadium voor gekozen om vooral de uitersten te illustreren. Zo wordt er bij een scenario volledig ingezet op financiën en bij een ander volledig op kwaliteit. Dit laat het beste de consequenties van te maken keuzes zien. Ook is er een tussenscenario geschetst waarbij alle aspecten worden meegewogen.

We zien de volgende scenario's:

1. Scenario niets doen

Dit scenario levert geen enkele ruimte voor nieuwe plannen maar voorziet in het in ontwikkeling brengen van alle nu geplande locaties.

2. Scenario quick win

Dit scenario gaat uit van een aantal maatregelen die financieel het minste pijn doen en snel kunnen worden gerealiseerd. Door verplicht afgeboekte woningen (als gevolg van de nieuwe BBV richtlijnen) ook daadwerkelijk weg te bestemmen, wordt in dit scenario enige programmatische ruimte gecreëerd voor het toevoegen van (kleinschalige) nieuwe initiatieven op de korte termijn.

3. Tussenscenario

Dit scenario geeft ten opzichte van quick win meer kwantitatieve ruimte. Deze ruimte wordt gevonden in de kernen met overcapaciteit en in die plannen waar we markttechnisch de komende jaren minder afzet verwachten vanwege een overaanbod aan grotere kavels. Dit scenario heeft financiële consequenties die niet geheel binnen het grondbedrijf opgevangen kunnen worden.

4. Scenario financieel optimaal

Door te schrappen in exploitaties waarop de laagste boekwaarde ligt, wordt bewerkstelligd dat tegen zo laag mogelijke kosten een zo groot mogelijke ruimte komt voor het toevoegen van nieuwe plannen. Dit scenario geeft ruimte om kwalitatieve knelpunten in de kernen op te lossen en de ambities uit de structuurvisie waar te maken. Een kanttekening is echter dat in de exploitaties met de laagste boekwaarde juist die woningen zijn gepland waar op korte termijn veel behoefte aan is. Het betreft met name gezinswoningen in de betaalbare klasse die voor het behoud van deze groep voor de gemeente noodzakelijk zijn. De kosten voor dit scenario kunnen binnen het grondbedrijf opgevangen worden.

5. Scenario verdeling over de kernen

Dit scenario snijdt in alle kernen met overcapaciteit, brengt de verhouding tussen de kernen meer in balans en biedt ruimte om de ambities uit de structuurvisie grotendeels waar te maken. Dit scenario geeft een betere match in het dure segment maar snijdt ook (maar minder dan in het scenario financieel optimaal) in het type gezinswoningen in de betaalbare klasse waar nu wel behoefte aan is. Dit scenario heeft financiële consequenties die niet geheel binnen het grondbedrijf bekostigd kunnen worden.

6. Scenario kwalitatieve match

Dit scenario snijdt substantieel in het aanbod grote kavels. Dit scenario levert inhoudelijk de beste match tussen geprogrammeerde woningen en de verwachte toekomstige vraag. Dit scenario lijkt echter momenteel financieel niet haalbaar zonder dat er substantieel een wissel wordt getrokken op de totale financiële positie van de gemeente.

In onderstaand overzicht zijn de scenario's schematisch weergegeven:

Scenario

Consequentie	Niets doen	Quick win	Tussen scenario	Financieel optimaal	Verdeling over kernen optimaal	Kwalitatief optimaal
Schrappen in harde plannen	N.v.t.	- Afgeboekte 32 woningen Franciscushof 20 woningen Franciscushof theaterhof	- Afgeboekte 32 woningen Franciscushof 20 woningen Franciscushof theaterhof 12 woningen Franciscushof Zuidrand 19 woningen van Veldegge Heeten 14 woningen van 't Broeck - Indien haalbaar 11 woningen IJsselgouwe	- Afgeboekte 32 woningen Franciscushof 20 woningen Franciscushof theaterhof 158 woningen Salland II fase 2 en 3 Raalte	- Afgeboekte 32 woningen Franciscushof 20 woningen Franciscushof theaterhof 68 woningen Salland II fase 3 12 woningen Franciscushof Zuidrand 19 woningen van Veldegge Heeten 14 woningen van 't Broeck - Indien haalbaar 11 woningen IJsselgouwe	- Afgeboekte 32 woningen Franciscushof 20 woningen Franciscushof theaterhof 12 woningen Franciscushof Zuidrand 64 woningen Franciscushof Zuidrand 19 woningen van Veldegge Heeten 14 woningen van 't Broeck - Indien haalbaar 11 woningen IJsselgouwe
Gecreëerde ruimte	0	52	97	210	165	161
Verdeling over kernen	Verdeling blijft zoals het is. Kernen met overcapaciteit en kernen met ondercapaciteit	Het overschot in Raalte neemt af, deze kan ingezet worden voor kernen met ondercapaciteit	Verdeling over kernen verbeterd	Het overschot in Raalte neemt af. De overcapaciteit in Heeten en Broekland blijft bestaan	Nagenoeg volledig evenredige verdeling over kernen	Verdeling over kernen verbeterd
Verhouding inbreiding /uitbreiding	75% uitbreiding en 25% inbreiding	70% uitbreiding en 30% inbreiding	67 % uitbreiding en 33 % inbreiding	55% uitbreiding en 45% inbreiding	60% uitbreiding en 40% inbreiding	60% uitbreiding en 40% inbreiding
Kwalitatieve mismatch	Mismatch in plannen Franciscushof, Veldegge en 't Broeck blijft	Mismatch in Franciscushof (aantal grote kavels) wordt gedeeltelijk opgelost	Mismatch in plannen Franciscushof, Veldegge en 't Broeck deels opgelost	Mismatch in Franciscushof wordt deels opgelost echter naar de te schrappen woningen op Salland II is met name op korte termijn vraag (de komende vijf jaar)	Mismatch in plannen Franciscushof, Veldegge en 't Broeck deels opgelost. Schrappen woningen Salland II vergroot echter mismatch	Mismatch wordt maximaal opgelost

	Niets doen	Quick win	Tussen scenario	Financieel optimaal	Verdeling over kernen	Kwalitatief optimaal
Financieel consequenties	Autonome doorvoering BBV voorschriften kosten € 570.000 en zijn op te vangen binnen de grondexploitatie	Geen financiële gevolgen t.o.v. het scenario 'niets doen' Alleen de kosten van aanpassen bestemmingsplan	- € 2.000.000-- t.o.v. het scenario 'niets doen' Waarvan op te vangen in exploitatie: € 1.000.0000	- € 2.200.000,-- t.o.v. het scenario 'niets doen' . Geheel op te vangen binnen de exploitatie	- € 3.000.000-- t.o.v. het scenario 'niets doen' Waarvan op te vangen in exploitatie: € 2.000.0000	- € 8.700.000,-- t.o.v. het scenario 'niets doen' Waarvan op te vangen in exploitatie: € 1.100.000
			Waarvan niet te dekken uit het grondbedrijf € 1.000.000		Waarvan niet te dekken uit het grondbedrijf € 1.000.000	Waarvan niet te dekken uit het grondbedrijf: € 7.600.000

Toelichting op financiële consequenties

- Op basis van de BBV moet er een afboeking worden gedaan van minimaal 32 woningen op Franciscushof, dit kan in de exploitatie worden opgelost. Door deze woningen ook daadwerkelijk (bestemmingsplantechnisch) te schrappen (quick win) ontstaat er ruimte in de programmering.
- Het schrappen van 20 woningen op het theaterhof heeft voor de exploitatie geen financiële consequenties. In de exploitatie, de stedenbouwkundige opzet en de gemeentelijk programmering is rekening gehouden met minder woningen dan daar planologisch maximaal mogelijk zijn. Voor de programmering moeten we echter uitgaan van het planologisch maximaal mogelijke aantal. Er zit dus "lucht" in het bestemmingsplan. Door het bestemmingsplan aan te passen naar de werkelijke situatie wordt er programmatische ruimte gecreëerd.
- Het verder schrappen van woningen heeft direct consequenties voor de grondexploitatie. Echter het kan zijn dat de exploitatie van het desbetreffende complex positief blijft. Dat complex en daarmee het grondbedrijf, kan deze tegenvaller dus dragen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het complex Salland II, dat een zeer lage/negatieve boekwaarde kent.
Andersom is het zo dat als de grondexploitatie van een complex als gevolg van het schrappen van woningen negatief uitkomt, de BBV voorschrijft dat er direct een voorziening moet worden getroffen. Bij verdergaand schrappen binnen het complex Franciscushof is dit het geval. Voor het storten in deze voorziening is de algemene reserve van het grondbedrijf ontoereikend; er zal dan dus aanvullende dekking moeten worden gevonden (algemene dienst).
Per scenario is daarom aangegeven voor welk bedrag dekking kan worden gevonden binnen de lopende exploitaties en welk bedrag er resteert waarvoor aanvullende dekking zal moeten worden gevonden.
- Als een afboeking in de grondexploitatie zelf kan worden opgevangen, zoals bij Salland II het geval is, betekent dit dat er geen beroep hoeft te worden gedaan op de algemene dienst. Echter in de afweging moet worden meegenomen dat deze grondexploitatie dan minder positief zal eindigen. De opbrengsten voor het grondbedrijf zijn dan dus minder.
- De financiële consequenties voor de grondexploitaties zijn berekend op basis van de exploitatie 2015. Dit geeft een redelijke indicatie. De exacte consequentie zijn afhankelijk van de dan geldende grondexploitatie op het moment van daadwerkelijk afboeken.
- Mogelijke financiële consequenties van schrappen van IJsselgouwe kunnen op dit moment niet worden ingeschat. Deze zijn dus nog niet meegenomen.

Er zal hoe dan ook onvoldoende ruimte komen om alle nieuwe plannen te kunnen honoreren. Los van welk scenario er gekozen wordt geldt dat er in alle gevallen meer plannen van ontwikkelaars en grondeigenaren zijn dan dat er überhaupt aan ruimte kan worden gecreëerd. Alleen al dit jaar zijn er gesprekken gevoerd met ontwikkelaars die plannen hebben die optellen tot 200- 250 woningen. Dat zijn dan alleen maar de plannen van initiatiefnemers die zich gemeld hebben. Wij voorzien in de toekomst aanvullend daarop nog een aantal initiatieven die zich nu nog niet gemeld hebben, bijvoorbeeld locaties die in stedenbouwkundige-of dorpsvisies zijn genoemd. Daarnaast hebben we zelf ook nog grondposities waar woningbouw mogelijk is zoals de locatie Gouden Emmer en de voormalige Hartkampschool. Maar ook zaken als vrijkomende agrarische bebouwing zullen in de toekomst gaan spelen. Duidelijk mag zijn dat op het moment dat in aantallen weinig ruimte wordt gecreëerd, er ook vaker nee moet worden gegeven op de initiatieven. Dit zijn communicerende vaten. Kortom ook hierin zullen in het vervolgtraject nog keuzes worden gemaakt en zullen er scherpe afwegingscriteria moeten worden geformuleerd.

Denkrichting college

Door een aantal scenario's uit te werken is geïllustreerd dat elke te maken keuze financiële en inhoudelijke consequenties heeft.

Ook blijkt dat bij het financieel gunstige scenario, inhoudelijk de nodige kanttekeningen te plaatsen zijn, terwijl de inhoudelijk optimale variant financieel niet realistisch lijkt. Ook een gematigder tussenscenario is niet zonder financiële consequenties. Wij zien voor dit moment de volgende richting.

Quick win scenario doorvoeren

Helemaal niets doen betekent dat er de komende jaren geen mogelijkheden zijn voor nieuwe initiatieven op het gebied van woningbouw in de gemeente. Dit is naar onze mening een ongewenste situatie.

Wij zijn daarom van mening dat het quick win scenario het minimale scenario is en willen dit doorvoeren. Het quick win scenario is zonder vergaande financiële gevolgen snel te realiseren. Met dit scenario wordt enige ruimte gecreëerd in de programmering zodat een aantal kleinschalige projecten kan worden toegevoegd. Projecten die aansluiten bij de markt en die woningtypes toevoegen die nog niet of niet voldoende in de huidige plannen zijn opgenomen.

Verdergaand herprogrammeren kan op termijn nodig zijn

Het quick win scenario geeft nog geen afdoende antwoord op de geschetste inhoudelijke vraagstukken maar geeft wel enig respijt. Op dit moment vinden wij te veel zaken nog onzeker om nu al voorstellen te doen tot verdergaand/grootschalig herprogrammeren. Er is onder andere nog onduidelijkheid over:

- De te hanteren prognosesystematiek door de provincie vanaf 2017
- De doorwerking van de aantrekkende woningmarkt
- Het effect van de toenemende taakstelling voor het vestigen van statushouders op de woningmarkt⁵
- De economische ontwikkelingen

Wij verwachten dat verdergaand herprogrammeren in de toekomst nodig zal zijn, maar we staan gezien de vele onzekerheden op dit moment een geleidelijke aanpak voor.

Daarnaast geven de verdergaande scenario's weliswaar ruimte om de gemeentelijke ambities beter waar te maken maar deze hebben, op het scenario 'financieel optimaal' na, allen financiële consequenties die niet binnen het grondbedrijf opgevangen kunnen worden. Een meer geleidelijke aanpak van herprogrammeren heeft meer mogelijkheden om financiële armslag te creëren.

⁵ Als gevolg van de verhoogde instroom van asielzoekers is de jaarlijkse taakstelling voor huisvesting van statushouders voor gemeenten de laatste jaren steeds verhoogd. Deze verhoging is nog niet voldoende verwerkt in de prognoses. De gemeente Raalte moet in de eerste helft van 2016 43 personen/statushouders huisvesten

VERVOLG

Gelet op bovenstaande denkrichting van het college zien we voor de komende maanden de volgende vervolgstappen:

- Wij zullen bij de komende projectenrapportage de nieuwe BBV voorschriften doorvoeren, inclusief de verplichte afboekingen.
- Wij zullen u een voorstel doen om de afgeboekte capaciteit (obv de BBV) daadwerkelijk weg te bestemmen om zo ruimte te creëren in de woningbouwprogrammering.
- Wij zullen u aanvullend daarop ook een voorstel doen om de planregels bij het bestemmingplan Franciscushof op het onderdeel theaterhof dusdanig aan te passen dat deze overeenkomt met de grondexploitatie en de stedenbouwkundige opzet ('lucht' uit het bestemmingsplan halen).
- Bij het opstellen van de woonvisie gaan we uit van het doorvoeren van minimaal het quick win scenario. De planning is dat de ontwerp- woonvisie in april wordt vastgesteld t.b.v. inspraak. Daarna zal de woonvisie ter vaststelling aan uw raad worden aangeboden. In de woonvisie zullen, gezien de beperkte ruimte in de programmering, aanvullende randvoorwaarden voor nieuwbouw worden opgenomen.
- Wij volgen de woningbouwontwikkelingen op de voet en zullen, indien nodig, met verdergaande voorstellen komen.
Jaarlijks bij de projectenrapportage zomernota rapporteren we over de stand van zaken van het woningbouwprogramma.
- Als vervolg op de woonvisie zullen we ook kijken naar de noodzaak van kwalitatief herprogrammeren binnen de bestaande plancapaciteit. Daar gaat het dan in eerste instantie niet om het schrappen in aantallen maar om de plannen eens kritisch tegen het licht en de huidige marktvraag te houden. Mocht dit tot aanpassingen leiden dan zullen wij bij u terugkomen met concrete voorstellen.
- Daar waar optimaliseringmogelijkheden zich voordoen zullen we deze effectueren. Bijvoorbeeld als een projectontwikkelaar in een kern met overcapaciteit een bestaand woningbouwplan wil aanpassen, zal beperken van het woningbouwprogramma het uitgangspunt zijn.

Burgemeester en wethouders van Raalte,

de secretaris
Karin Cornelissen

de burgemeester
Martijn Dadema

Bijlage 1

Ladder van duurzame verstedelijking

Sinds 1 oktober 2012 kent het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) de zogenaamde Ladder voor duurzame verstedelijking. De in artikel 3.1.6 lid 2 Bro opgenomen ladder moet bewerkstelligen dat een zorgvuldige afweging wordt gemaakt over ruimtegebruik.

Bestaat behoefte aan een voorgenomen stedelijke ontwikkeling?

Zo ja, kan die dan binnen bestaand stedelijk gebied worden gerealiseerd?

En als dat laatste niet zo is, komt de ontwikkeling dan op een locatie die passend ontsloten is?

Voor de laatste twee jaar zijn er diverse plannen bij de Raad van State gesneuveld omdat de ladder niet, of niet goed is toegepast. Dit maakt dat de ladder nu een belangrijk beleidsonderwerp is binnen de gemeenten.



De ladder bestaat uit een aantal opeenvolgende stappen. Eerst moeten de betrokken overheden beoordelen of de beoogde ontwikkeling – zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht – voorziet in een regionale behoefte voor de specifieke voorziening. Als dat het geval is, moeten de betrokken overheden beoordelen of die ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. Ten slotte zal, wanneer herstructurering of transformatie onvoldoende mogelijkheden biedt, de betrokken overheid moeten beoordelen of de ontwikkeling op een locatie kan worden gerealiseerd die passend ontsloten is of zal zijn.

Woningbouwplannen vanaf elf woningen worden gezien als nieuwe stedelijke ontwikkeling. Voor dergelijke woningbouwplannen moet dus onderzocht worden of er behoefte is aan de woningen. Bij het beoordelen van de vraag of er behoefte is aan de nieuwe ontwikkeling speelt een aantal zaken:

Behoefte wordt bepaald door het regionale aanbod te vergelijken met de regionale vraag. Hierbij wordt zowel kwantitatief (aantallen) als kwalitatief (soort woningen) gekeken. Wanneer de vraag groter is dan het aanbod, is er ruimte om aan de ontwikkeling medewerking te verlenen.

Regionaal: Er moet voor aanbod en vraag niet lokaal maar regionaal worden gekeken. De regio is het referentiekader en deze kan afhankelijk van de soort ontwikkeling verschillen. Het kan dus voorkomen dat wanneer in de gemeente Raalte geen aanbod is, maar in de regio wel, de gemeente Raalte van de ontwikkeling moet afzien.

Vraag: De vraag moet onderbouwd worden met objectieve, cijfermatige en recente gegevens.

Aanbod: Het aanbod wordt bepaald door het huidige en toekomstige aanbod. Naast bijvoorbeeld leegstaand vastgoed moet ook gekeken worden naar de onbenutte plancapaciteit die in bestemmingsplannen is opgenomen.

Bijlage 2: Overzicht van de huidige programmering

Programmering per kern	Onherroepelijk bestemmingsplan	Overige bestemmingsplannen meegenomen in programmering	totaal
Raalte			
Sallandse Poort Oost	21		
Salland II fase 1	19		
Salland II fase 2	90		
Salland II fase 3	68		
Franciscushof	282		
Welkooplocatie	28		
Burgemeesterskwartier	40		
TNT		20	
Aldi		4	
Hartkamp		0	
Raalte	548	24	572
Heino			
Kiezebos	6		
Locatie dijk	16		
Gouden Emmer		0	
Mariaschool		6	
Slotman		10	
Diverse inbreidingslocaties		2	
Gemengde doeleinden incl. Kitchencafe	10		
Heino	32	18	50
Heeten			
Veldegge	55		
IJsselgouwe	56		
Diverse inbreidingslocatie	8		
Heeten	119		119

Programmering per kern	Onherroepelijk bestemmingsplan	Overige bestemmingsplannen meegenomen in programmering	totaal
Luttenberg			
Borgwijk	13	19	
Mariaoord		2	
Bibliotheek Luttenberg		2	
CPO			
Luttenberg	13	23	36
Marieneem			
't Wormink	20		
Marieneem	20		20
Broekland			
Oerland/Pereland	3		
t Broeck	39		
Broekland	42	0	42
Nieuw Heeten			
Hutten	10		
Nieuw Heeten	10		10
Lierderholthuis			
Lierderholthuis	8		
Lierderholthuis	8	0	8
Laag Zuthem			
Dijk	7		
Laag Zuthem	7		7
Rood voor rood etc		9	9

Veldegge



IJsselgouwe



't Broeck

