

**stec
groep**



Ruimte voor woonkwaliteit

RWP West-Overijssel 2019 (Regionale
Woonprogrammering)

Bouke Timmen
Augustus 2019

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Versnellen bouwproductie met aandacht kwalitatieve opgaven middellange termijn.....	3
1.2	Actualisatie geeft meer ruimte voor wonen op inbreidings- en transformatielocaties.....	3
2	Ruimte voor kwaliteit	4
2.1	Ruim baan voor binnenstedelijk wonen op inbreidings- en transformatielocaties.....	4
2.2	Provincie faciliteert gemeenten met richtinggevende prognose en de planmonitor.....	4
2.3	Adaptief plannen door maximaal 100% programmering in harde plannen, maar ideaal is vrije ruimte in programmering.....	5
2.4	Gemeenten met overprogrammering in harde plannen, brengen die met maximale voortvarendheid terug (maximaal 3 jaar).....	5
3	Afstemming en intervisie in regio	6
3.1	Woningmarkten overwegend lokaal, bovenlokale dynamiek ook buiten West-Overijssel.....	6
3.2	Gezamenlijke uitgangspunten in dit RWP als basis voor regionale afstemming.....	6
3.3	Afstemming en intervisie over woonplannen in een afstemmingsoverleg.....	7
4	Overige punten van samenwerking	8
	Bouwstenen gemeentelijke kwalitatieve onderbouwing	9

1 Inleiding

1.1 Versnellen bouwproductie met aandacht kwalitatieve opgaven middellange termijn

Het is versnellen geblazen op de woningmarkt. Productie van woningbouw draait op volle toeren en woningen lijken soms niet aan te slepen. Tegelijkertijd doet zich een demografische transitie voor gekenmerkt door steeds meer eenpersoonshuishoudens, vergrijzing en een ontwikkeling waarbij vaker sprake is van een balans van het aantal huishoudens.

De opgave is daarmee meervoudig. Belangrijk is voldoende woningen te bouwen om de groei van het aantal huishoudens in West-Overijssel. Hier is veelal versnelling nodig. Daarnaast ligt er een grote kwalitatieve opgave: het realiseren van aantrekkelijke woonmilieus, adaptief en levensloopgeschikt bouwen, de aanpak van kwalitatieve mismatches in de bestaande voorraad et cetera. Dit vraagt om goede afwegingen en een adaptieve woonprogrammering.

1.2 Actualisatie geeft meer ruimte voor wonen op inbreidings- en transformatielocaties

Gemeenten in West-Overijssel maakten begin 2016 woonafspraken, samen met de provincie. In 2017 zijn deze afspraken geactualiseerd. De woonafspraken vormen het kader voor woonprogrammering in Twente en West-Overijssel. Gezamenlijke uitgangspunten voor woonprogrammering staan beschreven in de RWP's voor beide regio's.

Dit document – het RWP West-Overijssel – legt vast wat de afspraken en uitgangspunten zijn voor wonen in West-Overijssel. Om een stap te zetten in kwalitatief en adaptief programmeren die recht doet aan de opgaven wordt in dit RWP ruimte geboden aan wonen op inbreidings- en transformatielocaties die in een kwalitatieve behoefte voorzien. Doel is lange termijn verbetering van woningmarkten in West-Overijssel.

RWP kan sterk helpen bij gemeentelijke woonprogrammering en onderbouwing woonplannen

Met het vaststellen en aanvaarding van dit geactualiseerde RWP Overijssel door gemeenten en provincie:

- Weten gemeenten wanneer ze door kunnen met hun woonplannen.
- Is duidelijk wanneer de provincie het eens is met een woonplan van de gemeenten.
- Kunnen gemeenten hun onderbouwingen voor de Ladder voor een deel hierop baseren.

WAT VOOR U LIGT

Dit document is het resultaat van diverse regionale overleggen over actualisatie van de woonafspraken. Het vormt de uitwerking van een nieuwe lijn in de woonafspraken die meer ruimte biedt voor wonen op inbreidings- en transformatielocaties. Daarvoor kunnen gemeenten een eigen kwalitatieve onderbouwing maken als basis voor regionale afspraken.

2 Ruimte voor kwaliteit

2.1 Ruim baan voor binnenstedelijk wonen op inbreidings- en transformatielocaties

Gemeenten in West-Overijssel willen op een moderne manier doorgroeien richting flexibele en betere kwalitatieve programmering met meer visie op de kwaliteit van de bestaande voorraad. Om deze stap in kwalitatief programmeren, en kwalitatief denken gericht op lange termijnverbeteringen op de woningmarkt te faciliteren wordt ruim baan gegeven aan wonen op inbreidings- en transformatielocaties.

Denk aan de aanpak van 'rotte kiezen', transformatie van leeg vastgoed zoals scholen en nieuwe woonmilieus die in een kwalitatieve behoefte voorzien. Het gaat primair om plannen die doelgroepen kunnen aantrekken en bedienen die anders niet terecht kunnen of niet (extra) worden aangetrokken.

Type woningbouwplannen waar het om kan gaan:

- Goede middenhuur op A-locaties voor middeninkomens
- Bijzondere PO/CPO projecten met eigen doelgroep
- Wonen en zorg: bijzondere concepten/levensloopbestendig wonen.
- Nieuwe stedelijke woonmilieus die (regionale) woningmarkt verrijken.
- Kleinschalige (starters)projecten in kleine kernen (betaalbaar/tijdelijk).
- Innovatieve woonvormen zoals klein wonen, hofjes, proeftuinen.

Gemeenten kunnen eigen kwalitatieve onderbouwing maken, bijvoorbeeld als onderdeel woonvisie
Gemeenten kunnen – het is geen verplichting – een eigen gemeentelijke kwalitatieve onderbouwing opstellen waarin wordt ingegaan op de gemeentelijke woonprogrammering. Ook is het mogelijk om een reeds bestaande woonvisie hiermee aan te vullen of actualiseren.

In deze kwalitatieve onderbouwing moeten de volgende elementen terugkomen:

- Kwantitatieve en kwalitatieve vraag op basis huishoudensontwikkeling en woonvoorkeuren van huishoudens op middellange termijn, 10 jaar en doorkijk voor periode daarna (15/20 jaar);
- Beschouwing harde plancapaciteit, in hoeverre kan in de kwalitatieve vraag landen binnen de beschikbare maar onbenutte harde plancapaciteit?
- Effecten op de bestaande plan- en woningvoorraad, deze moeten in beeld worden gebracht en door de gemeente gewogen op (on)aanvaardbaarheid.

Gemeenten hebben instemming nodig van de provincie op de kwalitatieve onderbouwing zoals hiervoor beschreven. Bouwstenen voor de inhoud van de kwalitatieve onderbouwing is als bijlage opgenomen.

Zwolle en provincie hebben samen met het expertteam woningbouw van BZK in de vorm van een pilot afspraken gemaakt over adaptief plannen binnen bestaand bebouwd gebied voor 2019-2020.

2.2 Provincie faciliteert gemeenten met richtinggevende prognose en de planmonitor

Gemeenten kunnen ook aansluiten bij de richtinggevende prognose en de planmonitor met harde plancapaciteit zoals deze door de provincie wordt aangeboden via een online dashboard. Hierdoor kunnen gemeenten door met plannen die in een behoefte voorzien, ook als nog geen eigen kwalitatieve onderbouwing (zoals hiervoor beschreven) beschikbaar is of dat ze deze niet (gaan) maken.

Richtinggevende prognose in bandbreedte voor uitbreidingsvraag wonen

De woningbehoefteprognose is recent geactualiseerd. Daarvoor is een systematiek ontwikkeld waarbij (1) actuele marktinzichten worden betrokken, (2) ontwikkelingen op regionaal niveau worden meegewogen en (3) op lokaal niveau een stabiel beeld ontstaat over de verwachte huishoudensontwikkeling als basis voor programmering.

Omdat prognoses gepaard gaan met enige onzekerheid werken gemeenten met een bandbreedte. Zowel de onderkant als de bovenkant van de bandbreedte hebben waarde. Gemeenten moeten wel onderbouwen wanneer zij de bovenkant van de bandbreedte opzoeken. Dit voorkomt blindstaren op één getal en helpt stappen zetten in kwalitatief en adaptief programmeren.

Aanbod in onbenutte harde plancapaciteit door opgave gemeenten in planmonitor

Daarnaast hebben alle gemeenten hun harde plannen grondig geïnventariseerd en ingevuld in de Overijsselse planmonitor. Voor de harde plancapaciteit wordt onderscheid gemaakt tussen onherroepelijke bestemmingsplannen met een directe bouwtitel en plannen met een uitwerkingsplicht. Onbenutte wijzigingsbevoegdheden tellen in beginsel niet mee als hard planaanbod.

2.3 Adaptief plannen door maximaal 100% programmering in harde plannen, maar ideaal is vrije ruimte in programmering

De gemeenten in West-Overijssel maken in het RWP de afspraak dat iedere gemeente maximaal 100% van de eigen vraag naar woningen als harde plancapaciteit beschikbaar maakt. Basis voor de woningbehoefte is de richtinggevende prognose of een door de provincie geaccordeerde kwalitatieve onderbouwing van de gemeente waarin onderbouwd wordt afgeweken van de richtinggevende prognose.

Als er inhoudelijk markttechnisch een onderbouwing voor is en de andere gemeenten akkoord zijn, kunnen gemeenten een deel van de behoefte van andere gemeenten in West-Overijssel vervullen. De kwalitatieve onderbouwing die gemeenten kunnen maken kan hierbij een rol spelen. Indien gemeenten er onderling niet uitkomen, maakt de provincie een afweging die mogelijk in de plaats treedt van het voorgaande.

Om adaptief te blijven streven gemeenten in West-Overijssel naar vrije ruimte in de programmering. Deze vrije ruimte gaat over planologische harde capaciteit, het gaat dus niet over zachte plannen. In principe is deze vrije ruimte enkel een streven, waar veel draagvlak voor is. Door vrije ruimte te houden realiseren/behouden gemeenten ruimte en daarmee flexibiliteit voor goede zachte plannen die nog in procedure moeten worden gebracht.

2.4 Gemeenten met overprogrammering in harde plannen, brengen die met maximale voortvarendheid terug (maximaal 3 jaar)

Gemeenten die meer dan 100% van de behoefte (zie 2.3) aan directe bouwtitels en uitwerkingsplichten hebben geven aan hoe ze overprogrammering gaan terugbrengen. Hiervoor maken de betreffende gemeenten een plan gericht op:

- Ideale programmering naar maximaal 100% van de lokale behoefte in harde plannen.
- Direct stappen richting schrappen van overbodige bestemmingsplan capaciteit door intrekken van bestemmingsplannen.
- Echter maximaal binnen een termijn van maximaal 3 jaar.

Zo wordt er geborgd dat gemeenten in West-Overijssel geen overaanbod van harde plancapaciteit hebben. Afgesproken wordt dat gemeenten met overprogrammering bovengenoemd plan actualiseren en hun subregio (zie 3.1) informeren over de voortgang.

Gemeenten die met deze actualisatie voor het eerst overprogrammering hebben dienen bovengenoemd plan te maken. De genoemde 3-jaarstermijn start voor deze gemeenten echter op het moment van vaststelling van dit geactualiseerde RWP West-Overijssel in 2019. Afgesproken wordt dat de provincie de voortgang van het uit de markt nemen van overcapaciteit bij deze gemeente ieder kwartaal monitort.

3 Afstemming en intervisie in regio

3.1 Woningmarkten overwegend lokaal, bovenlokale dynamiek ook buiten West-Overijssel

Veruit de meeste verhuisbewegingen vinden plaatst binnen de gemeentegrenzen. Tussen West-Overijsselse gemeenten loopt het aandeel verhuisbewegingen binnen de gemeentegrenzen uiteen tussen zo'n 55 en 75% van alle verhuisbewegingen. Daarmee zijn woningmarkten in West-Overijssel in eerste instantie lokaal georiënteerd. Verhuisdynamiek over gemeentegrenzen heen neemt af naarmate de afstand toeneemt. De meeste verhuisdynamiek tussen gemeenten in West-Overijssel vindt dan ook plaats met één of meerdere buurgemeenten waarmee een zekere woningmarktrelatie bestaat.

Nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied hebben de meeste potentiële impact op gemeentegrensoverschrijdende verhuisdynamiek. Afstemming over dergelijke ontwikkelingen is daarom zeer gewenst. Op basis van de verhuisbewegingen zien we dat er verhuisdynamiek plaatsvindt met gemeenten buiten Overijssel. Dit speelt in de Kop van Overijssel voor Steenwijkerland en Staphorst en in Salland voor Deventer. De dynamiek met Twentse gemeenten is zeer beperkt. In Twente wordt daarnaast gewerkt met het RWP Twente, met betrokkenheid van de provincie, dat grotendeels op dezelfde uitgangspunten is gebaseerd als het RWP West-Overijssel.

Subregio's als basis voor analyse en afstemming maar geen blauwdruk

Zoals aangegeven zijn woningmarktregio's in West-Overijssel in eerste instantie lokaal georiënteerd. Voor de gemeenten Steenwijkerland, Staphorst en Deventer is het van belang afstemming te hebben met gemeenten over de provinciegrens. Voor Steenwijkerland en Staphorst is Meppel van belang. Voor Deventer gaat het om afstemming binnen de Stedendriehoek.

West-Overijssel wordt onderscheiden in vier subregio's zodat op lager schaalniveau naar de marktsituatie kan worden gekeken en afstemming van plannen kan plaatsvinden. De volgende indeling wordt daarbij gebruikt:

- Kop Noord (Staphorst en Steenwijkerland).
- Kop Zuid (Zwolle, Kampen en Zwartewaterland).
- Vechtdal (Hardenberg, Dalfsen en Ommen).
- Salland (Deventer, Raalte en Olst-Wijhe).

De indeling in subregio's is geen blauwdruk maar dient als praktisch medium voor regionale afstemming. Andere samenwerkingsvormen (bv. afstemming met buurgemeenten) of bijstelling van subregio's is mogelijk.

3.2 Gezamenlijke uitgangspunten in dit RWP als basis voor regionale afstemming

Het is van belang dat er sprake is van regionale afstemming van een specifieke nieuwe stedelijke ontwikkeling zoals een woonplan. Daarbij is het belangrijk dat we vaststelden dat woningmarkten in West-Overijssel overwegend lokaal zijn, maar op planniveau wellicht bovenlokale effecten kunnen hebben.

Gemeenten hebben veel vrijheid hoe deze regionale afstemming wordt vormgegeven. Van belang is dat op het niveau van West-Overijssel dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd. De gemeenten in het RWP West-Overijssel maken de afspraak dat iedere gemeente maximaal 100% van de eigen vraag naar woningen als harde plancapaciteit beschikbaar maakt (zie 2.3).

Daarbij wordt opgemerkt dat bij plannen met uitwerkingsplicht nogmaals een afweging in het kader van de Ladder en/of uitvoerbaarheid/goede ruimtelijke ordening moet plaatsvinden bij het maken van het uitwerkingsplan. Voor deze plannen geldt ook de onderstaande afstemmingsprocedure.

3.3 Afstemming en intervisie over woonplannen in een afstemmingsoverleg

Binnen de subregio vindt afstemming zo vaak als nodig plaats in een afstemmingsoverleg. Tijdens dit overleg is ruimte voor intervisie waarbij bestuurders sparren over woningmarkt, ruimtelijke ordening en ieders woonplannen. Denk bijvoorbeeld aan het met elkaar bespreken van kwalitatieve onderbouwingen.

Voor plannen binnen bestaand stedelijk gebied (BSG) geen nadere regionale afstemming vereist
De gemeenten in West-Overijssel maken bij regionale afstemming onderscheid tussen woonplannen binnen en buiten bestaand stedelijk gebied. Voor woonplannen binnen BSG is geen nadere regionale afstemming nodig zolang gemeenten minder dan 100% van de lokale woningvraag hebben vastgelegd in harde plancapaciteit.

Voor plannen buiten bestaand stedelijk gebied (BSG) geldt een nadrukkelijke afstemmingsplicht
Voor plannen buiten bestaand stedelijk gebied vanaf 25 woningen (en in Deventer en Zwolle vanaf 50 woningen) geldt een nadrukkelijke afstemmingsplicht. Dit is in lijn met de Ladder voor duurzame verstedelijking waarvoor eerst mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied moeten worden bekeken voordat gronden buiten bestaand stedelijk gebied worden aangesproken. Er is sprake van een regionaal afgestemd plan, zodra de meerderheid van de gemeenten in de subregio en planrelevante gemeenten hebben ingestemd.

Gemeentelijke kwalitatieve onderbouwingen worden besproken en zo nodig regionaal afgestemd
Wanneer gemeenten een gemeentelijke kwalitatieve onderbouwing maken zoals beschreven bij 2.1. Moeten gemeenten in de subregio en andere planrelevante gemeenten de mogelijkheid krijgen mee te denken over deze kwalitatieve onderbouwing. Wanneer sprake is van bovenlokale effecten is daarnaast instemming van de meerderheid van planrelevante gemeenten vereist.

Naast deze procedureafspraken moeten woonplannen worden afgestemd met de provincie Overijssel. Hiervoor biedt de provincie aan om vanuit voorkantsamenwerking aan te schuiven bij het afstemmingsoverleg, al dan niet in combinatie met het Ruimtelijk overleg. Wanneer gemeenten onderling niet tot regionale afstemming komen van individuele plannen of om oneigenlijke redenen goede plannen van een andere gemeenten blokkeren kan de provincie in de plaats treden van de regionale samenwerking.

4 Overige punten van samenwerking

Intervisie wordt voortgezet, zowel bestuurlijk als ambtelijk meer uitwisselen

Laatste jaren is veel bereikt, bestuurders hebben veel gediscussieerd over programmering van plannen, de relatie tussen uitbreiding en inbreiding, de kwaliteit van hun woonplannen en de problematiek van grondexploitaties (afboeken) en contract met marktpartijen. De gemeenten willen blijven doorgaan met deze ingezette werkwijze, inclusief het met de gemeenteraden samen maken van strategische keuzes in de woonprogrammering per gemeente.

Verder vorm geven aan kwalitatief denken en werken: kwalitatief programmeren

Gemeenten in West-Overijssel geven verder vorm aan kwalitatief programmeren en verkennen waar samenwerking helpt. De afgelopen jaren zijn er mooie stappen gezet. Gemeenten blijven de samenwerking zoeken op belangrijke kwalitatieve thema's: de opgaven rondom wonen en zorg, middenhuur, innovatieve woonvormen en concepten. Gemeenten kunnen zo samenwerken aan gemeenschappelijke kwalitatieve ijkbasissen als input voor de kwalitatieve onderbouwing zoals beschreven in paragraaf 2.1.

Nieuw vak: samen verkennen arrangementen voor de aanpak van de bestaande voorraad

De opgave gaat steeds meer over de bestaande voorraad. Soms is nieuwbouw om kwalitatieve redenen gewenst maar heeft dit effecten in de bestaande voorraad. Denk aan overschotten in bepaalde segmenten. Ook in het licht van de grote verduurzamingsopgaven kan het soms wenselijk zijn om woningen 'vrij te spelen' en vervangende nieuwbouw te plegen. Nieuwe arrangementen zijn nodig om de bestaande voorraad op peil te houden en incurante woningen te onttrekken. Dit kan ook belangrijk zijn in de kwalitatieve onderbouwing zoals beschreven in paragraaf 2.1.

Monitoring blijvend en kwalitatief uitbouwen: actuele basis voor woonprogrammeren

De gemeenten in het RWP West-Overijssel maken de afspraak vraag en aanbod ten aanzien van uitbreiding en vervanging (sloop gevolgd door nieuwbouw) goed bij te houden. Monitoring van vraag en aanbod is een noodzakelijk en continu proces om gezamenlijke uitgangspunten actueel te houden. Om de 2 jaar wordt de gezamenlijke behoefte-raming geactualiseerd. Ieder jaar wordt door de gemeenten en provincie vastgesteld of de behoefte-raming nog actueel is. Monitoring wordt komende tijd verder uitgebouwd met kwalitatieve aspecten die op regionaal niveau spelen.

Financiële situatie gemeenten

Gemeenten kunnen – onverhoopt – door het noodzakelijk afboeken op grondexploitaties voor woonplannen in aanraking komen met problemen in de gemeentebegroting en de rol van de provincie in het kader van financieel toezicht. De provincie nodigt gemeenten uit zo spoedig mogelijk te overleggen met de provincie als er problemen dreigen. De provincie wil graag meedenken en is bereid na te denken hoe financieel toezicht meer specifiek te richten op de aard van de situatie bij de gemeenten.

Bouwstenen gemeentelijke kwalitatieve onderbouwing

Reikwijdte gemeentelijke kwalitatieve onderbouwing: gemeenten kunnen een eigen gemeentelijke kwalitatieve onderbouwing opstellen. In deze onderbouwing wordt ingegaan op de woonprogrammering binnen de gemeente. De onderbouwing moet betrekking hebben op woonprogrammering in een hele gemeente in onderlinge samenhang. De kwalitatieve onderbouwing zoals beschreven in paragraaf 2.1 gaat dus niet over individuele plannen.

De kwalitatieve onderbouwing moet gaan over inbreidings- en transformatielocaties. Hier wordt extra ruimte voor nieuwbouw geboden. Denk aan centrumgebieden, de aanpak van potentiële 'rotte kiezels', vrijkomende maatschappelijk vastgoed zoals scholen en kerkgebouwen et cetera. Gemeentelijk kunnen enkel onderbouwd afwijken van de richtinggevende prognose voor deze locaties.

Vraag-aanbodsituatie op middellange termijn in balans: gemeenten brengen vraag en aanbod in ieder geval voor een tienjaarsperiode in beeld. Daarnaast geven gemeenten een doorkijk voor de periode daarna: 15 á 20 jaar. Soms kan hierdoor extra kwantitatieve ruimte ontstaan als huishoudensgroei doorzet of in de onderbouwing van de sloopopgave. Wanneer gemeenten worden gehonoreerd als experiment bij de Crisis- en herstelwet (bestemmingsplan verbrede reikwijdte) kan deze bijvoorbeeld experimenteren met een langere looptijd van het bestemmingsplan van maximaal 20 jaar.

Beschrijving van de kwalitatieve woningbehoefte: gemeenten geven in de kwalitatieve onderbouwing aan of en hoe woningbouw voorziet in een kwalitatieve behoefte op middellange termijn. Daarbij betrekken gemeenten de huishoudensontwikkeling (type huishouden, samenstelling, leeftijd) en kwalitatieve woningvraag van deze huishoudens (bijvoorbeeld op basis van leefstijlen).

Gemeenten brengen in beeld in hoeverre in deze kwalitatieve vraag kan worden voorzien met de al beschikbare maar onbenutte harde plancapaciteit in de gemeente. Het gebruik van bestemmingsplan-categorieën zoals middenhuur kan hierbij een rol spelen. Soms kan een sterk kwalitatief aanbod 'extra' huishoudens aantrekken die niet in de richtinggevende prognose zijn verwerkt. Wanneer dit niet het geval is moeten effecten op de (plan)voorraad worden meegewogen, zie hierna.

Effectenanalyse: resteert er in de kwalitatieve onderbouwing nog een kwantitatief overschot aan woningen op middellange termijn, dan onderbouwt de gemeente:

- Wat effecten zijn op de bestaande voorraad: in welke segmenten/locaties slaan effecten neer?;
- Waar gesloopt wordt: waar zeker, waar waarschijnlijk, waar misschien?;
- Welke leegstandseffecten er zijn, en hoe de gemeente deze beoordeelt en mitigeert.

De- en herprogrammeren: onheroepelijke bestemmingsplan capaciteit, die onwenselijk of overtoollig is op middellange termijn op basis van de kwalitatieve onderbouwing, wordt gedeprogrammeerd, of herprogrammeerd zodat deze wel aansluit bij de behoefte (zie ook paragraaf 2.4).