

Beleidsregel 'Ruim baan voor goede woningbouwplannen 2021'

Met deze beleidsregel wordt beleidsafpraak VI uit de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg voor goede plannen losgelaten. De beleidsregel komt in de plaats van de eerder vastgestelde beleidsregel "Tijdelijke versoepeling van de compensatiesystematiek van de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg" en kan niet met terugwerkende kracht worden ingezet.

De beleidsregel treedt in werking vanaf het moment dat de gemeenteraad heeft ingestemd en het besluit door het college van B&W is gepubliceerd.

Goede woningbouwplannen

Goede woningbouwplannen hoeven niet meer te worden gecompenseerd. Woningbouwplannen worden beschouwd als goede plannen als zij voldoen aan alle drie de onderstaande criteria:

Criterium 1: Het plan heeft maatschappelijke meerwaarde

Een woningbouwplan heeft maatschappelijke meerwaarde wanneer bijvoorbeeld sprake is van één van de volgende situaties:

- Aantoonbare verbetering van de leefbaarheid in centra en kernen
- Herstructurering/vervangingsbouw van woningen
- Hergebruik van winkels of (ander) bestaand waardevol vastgoed met passende woningbouw
- Aantoonbare bijdrage aan de transformatie van de bestaande woningvoorraad.

Daarbij wordt aangesloten op het ruimtelijke uitgangspunt dat inbreiding boven uitbreiding gaat.

Criterium 2: Het plan is planologisch aanvaardbaar

Een plan is (ruimtelijk) planologisch aanvaardbaar als het voldoet aan de Ladder van Duurzame verstedelijking (Besluit ruimtelijke ordening; artikel 3.1.6. lid 2) voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Dit betekent dat een beschrijving van de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte nodig is:

- Criterium 2a: Het plan sluit aan bij de kwantitatieve behoefte
- Criterium 2b: Het plan sluit aan bij de kwalitatieve behoefte

Criterium 3: Het plan is (sub)regionaal afgestemd

Het derde criterium betreft subregionale afstemming, zodat gezamenlijke oordeelsvorming plaatsvindt en het gemeenschappelijk belang voorop blijft staan (geen onderlinge concurrentie en overschotten op subregionaal niveau). De subregio bepaalt of het plan aan de subregionale woningmarktprogrammering wordt toegevoegd. Woningbouwplannen die concurrerend zijn op regionale schaal (de Zuid-Limburgse woningmarkt), worden ook op Zuid-Limburgse schaal afgestemd.

Use it or lose it

Woningbouwinitiatieven die mogelijk worden gemaakt via deze beleidsregel, dienen binnen 2 jaar na afstemming in de (sub)regio planologisch te zijn vastgesteld en binnen 3 jaar nadat het plan planologisch onherroepelijk is geworden te zijn gerealiseerd. Woningbouwplannen die deze termijnen niet halen, verliezen hun status op de subregionale woningmarktprogrammering.

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Kerkrade in haar vergadering van 16 december 2020.

De voorzitter van de raad, de griffier

dr. T.P. Dassen-Housen mr. drs. D.G.M.G. Franssen

Toelichting

Inleiding

In 2016 hebben alle Zuid-Limburgse gemeenten de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg (SVWZL) vastgesteld. De gezamenlijke doelstelling van de SVWZL is 'het creëren van een excellent woon- en leefklimaat in Zuid-Limburg door een goed functionerende woningmarkt met aantrekkelijke, elkaar aanvullende woonmilieus'. Aansluitend op deze doelstelling is in de SVWZL voor gemeenten een driedelige opgave beschreven:

- het verdunnen van de bestaande voorraad waar sprake is van een overschot;
- het terugdringen van de (ongewenste) planvoorraad tot het niveau van de transformatieopgave;
- en het toevoegen van woonproducten waar een tekort van is, passend binnen de uitgangspunten van de SVWZL.

Om met name het derde punt van deze opgave te vereenvoudigen is op 21 maart 2019 de beleidsregel 'Tijdelijke versoepeling van de compensatiesystematiek van de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg'

vastgesteld. Deze tijdelijke versoepeling trad in werking voor maximaal twee jaar in afwachting van de evaluatie van de (dertien beleidsafspraken uit de) SVWZL.

Inmiddels is deze evaluatie, inclusief de evaluatie van de tijdelijke versoepeling, afgerond. Een van de aanbevelingen is om een aantal beleidsafspraken te herzien op basis van actuele inzichten, en de werking adaptiever te maken.

De beleidsregel 'Ruim baan voor goede plannen 2021' vervangt de beleidsregel 'Tijdelijke versoepeling van de compensatiesystematiek van de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg', om zo op korte termijn invulling te geven aan de gedane aanbevelingen uit de evaluatie, in lijn met de notitie 'Bouwen naar behoefte' van de drie subregiovoorzitters over nieuwe plannen.

Toelichting goede woningbouwplannen

Om op basis van de beleidsregel in aanmerking te komen voor vrijstelling van compensatie moet sprake zijn van een kwalitatief goed plan. Woningbouwplannen worden beschouwd als kwalitatief goede plannen als zij voldoen aan onderstaande criteria:

- Plannen moeten in ieder geval voldoen aan criterium 1 (maatschappelijke meerwaarde), criterium 2 (planologisch aanvaardbaar) en criterium 3 (subregionale afstemming).
- Voor plannen met meer dan 11 woningen is als onderdeel van criterium 2 toetsing aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking een vereiste.

Plannen die maatschappelijk geen meerwaarde hebben, niet bijdragen aan de tekorten in de woningmarkt en niet passen in de uitgangspunten van de SVWZL én /of niet planologisch aanvaardbaar zijn, zijn niet mogelijk met toepassing van deze beleidsregel. Aanbevolen wordt om deze plannen aan te passen zodat ze wél voldoen en compensatievrij kunnen worden gerealiseerd. Indien de initiatiefnemer niet daarvoor kiest, blijft de bestaande beleidsafpraak VI uit de SVWZL.

Toelichting op criterium 1: maatschappelijke meerwaarde

Het eerste criterium voor goede plannen is dat het gemeentebestuur bereid is om de vereiste procedure voor het woningbouwplan te starten, gelet op haar ruimtelijke en volkshuisvestelijke beleid. Dit betekent dat zij behoefte ziet aan dit plan (conform criterium 2a en 2b, zie hierna) en/of er sprake is van een plan met maatschappelijke meerwaarde.

Een woningbouwplan is van maatschappelijke meerwaarde wanneer bijvoorbeeld sprake is van één van de volgende situaties:

- Aantoonbare verbetering van de leefbaarheid in centra en kernen
- Herstructurering/vervangingsbouw van woningen
- Hergebruik van winkels of (ander) bestaand waardevol vastgoed met passende woningbouw
- Aantoonbare bijdrage aan de transformatie van de bestaande woningvoorraad.

Daarbij wordt aangesloten op het ruimtelijke uitgangspunt dat inbreiding boven uitbreiding gaat.

Bovendien zijn goede plannen met name die plannen die voorzien in een evidente behoefte aan met name: woonwagens, sociale en middeldure huur en eventueel koop (onder voorwaarden) voor doelgroep starters en ouderen tot een maximale koopsom die inclusief verwervingskosten gelijk is aan de kostengrens van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG-grens 2021: € 325.000,-).

Toelichting op criterium 2: planologisch aanvaardbaar

Het tweede criterium voor een kwalitatief goed plan is dat dit plan (ruimtelijk) planologisch aanvaardbaar is. Vanuit Rijksbeleid is de Ladder voor Duurzame Verstedelijking een motiveringsvereiste voor bestemmingsplannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken is (met meer dan 11 woningen). De Ladder is verankerd in het Bro (artikel 3.1.6. lid 2). De wettekst in dit artikel is gewijzigd per 1 juli 2017 en luidt als volgt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

In het Bro is geen ondergrens voor minimale omvang van stedelijke ontwikkelingen vastgelegd, maar jurisprudentie geeft hierover meer duidelijkheid. Voor woningbouwlocaties geldt dat vanaf 12 woningen in beginsel sprake is van een stedelijke ontwikkeling. De Ladder is alleen van toepassing op plannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken.

Daarvan is in beginsel sprake als het nieuwe bestemmingsplan meer bebouwing mogelijk maakt en vaak ook bij functiewijzigingen.

In geval van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is een beschrijving van de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte nodig.

Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied is daarnaast een uitgebreidere motivering vereist, waarin wordt ingegaan op de vraag waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien.

Om in aanmerking te komen voor de toepassing van de beleidsregel dient de behoefte aan het woningbouwplan volgens de systematiek van de Ladder aangetoond te worden. Dit heeft betrekking op de kwantitatieve (criterium 2a) en kwalitatieve (criterium 2b) behoefte aan het plan.

a. Het plan sluit aan bij de kwantitatieve behoefte

Bij een woningbouwplan wordt de kwantitatieve behoefte aan de voorgenomen woningen bepaald door een confrontatie van vraag en aanbod in het ruimtelijke verzorgingsgebied. De woningvraag wordt bepaald met actuele langetermijnprognoses van de vraag naar woningen (Progneff). Het woningaanbod bestaat uit de bestaande harde plancapaciteit, die benut kan worden om in die vraag te voorzien. Dit betekent dat, indien een nieuw goed plan met 12 of meer woningen in planologisch opzicht ook zou kunnen worden gerealiseerd binnen vigerende harde plannen, het nieuwe goede plan pas planologisch aanvaardbaar is wanneer die andere harde plannen worden geschrapt voordat het nieuwe goede plan in procedure wordt gebracht. Gegevens dienen in principe niet ouder te zijn dan twee jaar.

Inbreiding gaat voor uitbreiding

Als de woningbouwontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied is gepland, moet volgens artikel 3.1.6 lid 2 Bro daarnaast ook gemotiveerd worden waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Daarbij spelen de beschikbaarheid en geschiktheid van locaties binnen bestaand stedelijk gebied een rol. Argumenten dat binnen bestaand stedelijk gebied geen mogelijkheden zijn voor de nieuwe stedelijke ontwikkeling, gaan bijvoorbeeld over woonmilieus, andere functies die aanwezig zijn, of aanzienlijke investeringen die nodig zijn om inbreidingslocaties geschikt te maken (bijvoorbeeld milieu).

b. Het plan sluit aan bij de kwalitatieve behoefte

Er zijn situaties denkbaar waarin de kwantitatieve behoefte aan woningen beperkt is, of zelfs helemaal ontbreekt. Zo kan het in gebieden waar (op termijn) sprake is van bevolkings- en huishoudensdaling lastiger zijn om de Ladder toe te passen dan gebieden met een sterke groei. Wanneer er geen behoefte is aan meer woningen vanuit huishoudensgroei, kan er wel een kwalitatieve behoefte bestaan naar andere woningen. Er ontstaat bijvoorbeeld een vervangingsvraag vanwege huishoudensverduunning en vergrijzing. De behoefte aan nieuwe planologische mogelijkheden voor woningbouw moet dan onderbouwd worden via sterke kwalitatieve motiveerlijnen.

Gemeenten zullen in de kwalitatieve onderbouwing onder meer antwoord moeten geven op de vraag welke kwalitatieve behoefte er is die maakt dat de gemeente de planologische toevoeging wil doen?

Dit kan bijvoorbeeld gaan over een behoefte aan ontbrekende woonmilieus, woningtypen voor specifieke doelgroepen (zoals starters of senioren), ontbrekende prijsniveaus of specifieke niches. Duidelijk moet zijn wat de behoefte aan het woonproduct is, en waarom hierin niet in de bestaande planvoorraad voorzien wordt. Bijzondere aandacht is hierbij vereist voor harde plannen met een ruime omschrijving van de bestemming wonen, waardoor in planologisch-juridische zin woningbouw mogelijk is voor meerdere

woningtypen en woningcategorieën. Indien daartoe ook soort woningen behoren in het nieuwe, goede plan, dan slaagt de genoemde sterke kwalitatieve motiveerlijn niet en moet eerst het harde plan worden geschrapt.

Voor woningbouwplannen met andere woningtypen én woningbouwplannen kleiner dan 12 woningen geldt dat om in aanmerking te komen voor vrijstelling van compensatie de kwantitatieve en/of kwalitatieve behoefte aan het plan transparant, onafhankelijk en op basis van actuele cijfers en feiten onderbouwd dient te worden. Dit kan door een actueel bestaand (sub)regionaal of gemeentelijk woonbehoefteonderzoek; of op basis van collectieve vraaggestuurde initiatieven (CPO).

Toelichting op criterium 3: regionale afstemming

Het derde criterium is dat er subregionale afstemming heeft plaatsgevonden waarmee het plan aan de subregionale woningmarktprogrammering wordt toegevoegd. Dit zodat gezamenlijke oordeelsvorming plaatsvindt en het gemeenschappelijk belang voorop blijft staan (geen onderlinge concurrentie en overschotten op subregionaal niveau). De subregio bepaalt of het plan aan de subregionale woningmarktprogrammering wordt toegevoegd.

Woningbouwplannen die concurrerend zijn op regionale schaal (de Zuid-Limburgse woningmarkt), worden ook op Zuid-Limburgse schaal bestuurlijk afgestemd. Daarnaast worden de subregionale woningmarkt-programmeringen jaarlijks op Zuid-Limburgs niveau afgestemd door het Bestuurlijk Overleg Wonen, om zo subregio-grensoverschrijdende belangen te borgen (conform beleidsregel IV uit de SVWZL).



Bijlage: definities

Levensloopbestendig / levensloopgeschikt: een woning waarin bewoners kunnen blijven wonen als hun levensomstandigheden veranderen, bijvoorbeeld door ouderdom, ziekte of handicap.

Senioren: de doelgroep senioren betreffen personen met een AOW-gerechtigde leeftijd.

Starters: een starter is een huishouden dat voor verhuizing niet zelfstandig woonde – als zelfstandig huishouden in een zelfstandige woning – en na verhuizing hoofdbewoner van een zelfstandige woning (huur of koop) is. Voorbeelden zijn personen die vanuit het ouderlijk huis of een (studenten)kamer een zelfstandige woning betrekken. Een semi-starter is een persoon die voor en na verhuizing tot de huishoudkern behoort ofwel een zelfstandige huishoudenspositie heeft. De vorige woning was niet beschikbaar voor de woningmarkt, bijvoorbeeld na scheiding, verlaten woongroep of sloop van vorige woning.¹

¹ Bron: Woningonderzoek Nederland 2018