

Woningbouw op maat Evaluatie 2022

Burgemeester en wethouders van Nunspeet,

gelezen het voorstel van 2 mei 2023 met het kenmerk 812315;

gelet op het bepaalde in artikel 4:81, eerste lid en artikel 4:83 van de Algemene wet bestuursrecht;

besluiten vast te stellen:

Woningbouw op maat, Evaluatie 2022

Inhoud

1. Inleiding
2. Maximum aantal woningen loslaten
3. Striktere beoordeling doelgroepen
4. Locatievisies voor randen kernen
5. Herontwikkeling stedelijke functies in het buitengebied
6. Leges invoeren
7. Excessenregeling – incidentele eerdere toekenning
8. Ingangsdatum realisatietermijn
9. Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG)
10. Maatwerk in specifieke situaties

1. Inleiding

Woningbouw Op Maat is een uitwerking van de Woonvisie dat een afwegingskader biedt, waarmee de gemeente gericht sturing kan geven aan nieuwe initiatieven voor woningbouw in de gemeente. Het doel is om ruimte te bieden aan particuliere initiatieven waarbij de juiste woning op het juiste moment op de juiste plek wordt gebouwd, dat zuinig wordt omgegaan met de beschikbare capaciteit en dat de markt deze voortvarend realiseert.

Sinds de eerste beoordelingsronde van 2016 heeft dit geleid tot het toevoegen van 201 woningen binnen de verschillende kernen van de gemeente Nunspeet. Voor nog eens 139 woningen is vergunning verleend, waarvan een groot deel momenteel in uitvoering is.

Daarnaast zijn er vergunningaanvragen in behandeling voor 35 woningen zijn wij in afwachting van een aanvraag omgevingsvergunning voor nog 20 woningen die zijn toegekend in de afgelopen beoordelingsronde. Hiervoor is 31 maart 2023 de uiterste datum.

Gezien deze aantallen heeft het beleidskader Woningbouw op Maat een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de woningvoorraad. Met name een aantal grotere projecten op herontwikkelingslocaties heeft daarbij ook geleid tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Niet alle projecten die worden toegekend komen tot realisatie. Helaas zijn onder de projecten die niet zijn uitgevoerd ook enkele projecten met grotere aantallen sociale woningen. Ook hebben we daarbij een verschuiving gezien in het type nieuwe aanvragen naar meer vrijstaande en halfvrijstaande woningen. Overigens is het waarschijnlijk dat de komende jaren er wel enkele aanvragen binnenkomen met grotere aantallen sociale woningbouw. Daarnaast speelt er een discussie hoe om te gaan met woningbouw buiten het stedelijk gebied.

De hiervoor beschreven ontwikkelingen geven aanleiding tot een evaluatie van het beleid.

2. Maximum aantal woningen loslaten

Het beleidskader biedt ruimte om per jaar 30 woningen toe te kennen. In de jaren 2018 en 2019 is in overleg met de provincie het maximum van 30 losgelaten, maar alleen voor zover het woningen betrof in de categorie sociale woningbouw. Het betrof hier een uitzondering. In die jaren was er ook sprake van een uitzonderlijk hoog aantal aanvragen in deze categorie. Vanaf 2020 is er nauwelijks nog sprake van sociale woningbouw binnen de nieuwe aanvragen.

In 2020 is besloten om bij wijze van pilot het maximum aantal woningen van 30 voor een periode van 2 jaar los te laten. De woningmarkt was inmiddels veranderd, waardoor er geen noodzaak meer is om de nieuwbouw te beperken, zeker niet wanneer dat ten koste zou gaan van goede initiatieven. Bepalend daarbij is dat de kwalitatieve toetsing leidend is, niet het aantal woningen.

De ervaring leert dat dit niet heeft geleid tot een excessief aantal toekenningen van woningen. In deze tijd, waarin er een aanzienlijke bouwopgave ligt, zowel landelijk als in Nunspeet is het niet wenselijk om opnieuw een plafond in te stellen. Voorgesteld wordt om in de komende aanmeldronde geen plafond te hanteren.

3. Striktere beoordeling doelgroepen

Zoals hiervoor aangegeven moet de kwaliteit van bouwplannen bij de beoordeling voorop staan. Nieuwe initiatieven in de bebouwde kom moeten een bijdrage leveren aan de ruimtelijke kwaliteit en een goede toevoeging zijn aan de woningvoorraad in de desbetreffende kern en de gemeente Nunspeet in het geheel.

De afgelopen aanmeldingsronden zijn er relatief veel meldingen ingediend voor het toevoegen van een seniorenwoning of levensloopbestendige woning op een bestaand woonperceel. Deze woningen zijn meestal bedoeld voor de huidige bewoner die kleiner wil gaan wonen met alle voorzieningen op de begane grond. De bestaande woning wordt vervolgens verkocht, vaak aan familie. Diverse van deze plannen zijn toegekend en inmiddels uitgevoerd of in uitvoering. Gezien de doelgroep passen deze woningen wel bij de woonvisie, maar de ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde van dit laatste type aanvragen is vaak erg beperkt. Het waren dan ook meestal twijfelgevallen die, als er betere plannen waren ingediend, waarschijnlijk zouden zijn afgewezen.

In de Notitie Wonen die op 24 mei 2022 is vastgesteld door het college en op 13 juni 2022 is behandeld in de commissie Ruimte en Wonen, is hierover het volgende opgenomen:

“Wat betreft de Woningbouw op Maat plannen en functieverandering Buitengebied bestaat de indruk dat de grote slagen gemaakt zijn. Voor Woningbouw op Maat geldt dat een initiatief moet bijdragen aan een flinke kwaliteitsverbetering hetzij aan een substantiële bijdrage aan volkshuisvestelijke doelen. Doordat de geschikte locaties opdrogen bestaat de neiging om meer ruimte te geven aan verzoeken die niet voldoen aan deze voorwaarden. Het is zaak de komende jaren extra scherp te zijn dat toegekende verzoeken daadwerkelijk voldoen aan deze voorwaarden.”

In de notitie is een aantal maatregelen opgenomen die moeten leiden tot een beter aanbod voor jongeren. Eén van deze maatregelen gaat specifiek over Woningbouw op maat.

“WOM-strategie explicieter maken voor v.w.b. doelgroepen en aantallen;

De beleidsregel Woningbouw op maat (WOM) is destijds ingesteld om zuinig om te gaan met de beschikbare ruimte. Door kritisch te kijken naar de woningen die worden toegevoegd op inbreidingslocaties wordt voorkomen dat het groene karakter van Nunspeet verdwijnt. De doelstelling is om op deze locaties de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren, duurzaam te bouwen voor de juiste doelgroep in het juiste segment waarbij aansluiting wordt gezocht bij de geldende woonvisie.

In februari 2020 is de nieuwe Woonvisie vastgesteld waarbij is vastgesteld dat er moet worden ingezet op woningen voor starters, jonge gezinnen en senioren en inzet op het bevorderen van doorstroming. In de afgelopen jaren was er sprake van hoge aantallen meldingen voor WOM, waardoor ook is afgeweken van het oorspronkelijke aantal woningen (30) dat zou worden toegelaten. We ervaren inmiddels dat het aantal aanvragen in het kader van WOM terugloopt, de mogelijkheden voor inbreiding nemen af. We ervaren ook dat de plannen die worden ingediend voorzien in de toevoeging van 1 of 2 woningen, een aantal dat niet echt een bijdrage levert aan de woningbouwopgave.

Dit vraagt om kritisch te blijven op de aanvragen die binnenkomen. Deze aanvragen dienen naast dat zij ruimtelijke kwaliteit toevoegen een substantiële bijdrage te leveren aan de doelgroepen uit de woonvisie. Dit pleit ervoor om als er geen grote kwaliteitsslag wordt gemaakt (bijvoorbeeld verplaatsing bedrijf uit woonwijk) nog nadrukkelijker als uitgangspunt te stellen dat er een substantiële toevoeging (een minimum van ca 4 woningen) nodig is in het aantal woningen in de betaalbare categorieën. Tevens wordt vastgelegd dat ingeschreven voorrang krijgen op deze woningen.

Met deze maatregelen zorgen we ervoor dat we kritisch blijven kijken naar de invulling van beschikbare ruimte maar tegelijkertijd inzetten op maximale uitnutting van de ruimte ten behoeve van betaalbare categorieën.”

Dit betekent dat bij de komende ronde de vraag wat het plan bijdraagt aan de doelgroepen uit de woonvisie een prominente rol krijgt. Het leveren van een substantiële bijdrage is daarbij in beginsel een voorwaarde voor toekenning, tenzij er sprake is van een grote kwaliteitsslag (bijvoorbeeld verplaat-

sing of opheffen van een overlast gevend bedrijf). Dit uitgangspunt is bij de verkennende gesprekken die tot op heden hebben plaatsgevonden als voorbereiding op aanmeldingen in 2023 al meegegeven.

4. Locatievisies voor randen kernen

Met enige regelmaat wordt geïnformeerd voor mogelijkheden om Woningbouw op maat toe te kennen op locaties in het buitengebied. Het beleidskader Woningbouw op maat is gericht op inbreidingslocaties. Ontwikkelingen op locaties in het buitengebied komen hierdoor in principe niet in aanmerking. Om te voorkomen dat dergelijke plannen de gehele beoordelingscyclus moeten doorlopen, voordat er een afwijzend standpunt wordt ingenomen heeft het college van B&W op 27 augustus 2018 besloten "Inkomende verzoeken voor woningbouw op een onbebouwd agrarisch perceel en uitbreiding op een bestaand woonperceel in het buitengebied die in strijd zijn met het bestemmingsplan Buitengebied en Provinciale Verordening Ruimte niet in behandeling te nemen en per direct af te wijzen."

In de praktijk wordt bij een eerste informatieverzoek voor dergelijke locaties op dit besluit gewezen, waardoor het in die gevallen meestal niet tot een aanmelding komt.

Dit betekent echter niet dat woningbouwontwikkelingen buiten de bestaande bebouwde kom in alle gevallen ongewenst zijn. Voor vrijkomende (agrarische) bedrijfslocaties is er separaat beleid en in gevallen van een grote ruimtelijke kwaliteitsverbetering is altijd maatwerk mogelijk.

Nu goede inbreidingslocaties wat schaarser lijken te worden, wordt steeds vaker gekeken naar het gebied direct aan de rand van kernen. Dit zijn gebieden waar stedelijke ontwikkelingen wel denkbaar zijn, maar die vragen om specifieke kaders. Het generieke beleidskader Woningbouw op maat geeft te weinig houvast om hier goed sturing op te kunnen geven, omdat niet exact vaststaat waar deze geschikte gebieden precies liggen en hoe ver deze reiken. Omdat het maatwerk is zou per gebied beleid moeten worden ontwikkeld waar wel en waar niet gebouwd kan worden. Ook kan er een groot verschil zitten in de typen ontwikkelingen die in een specifieke rand van een kern leiden tot een kwalitatief goede invulling. Daarom wordt gewerkt aan een specifiek beleidskader voor de randen van kernen.

Voorgesteld wordt om het bouwen in gebieden aan de randen van kernen te laten verlopen via vorming van locatievisies.

5. Herontwikkeling stedelijke functies in het buitengebied

Wat betreft het buitengebied is het denkbaar dat er locaties zijn die zouden kunnen verkleuren van bestemming naar woningbouw. Gezien de druk op woningbouwmarkt is het voorstelbaar dat hier een ruimer beleid voor wordt opgesteld. In de huidige beleidsregel is al een regeling opgenomen voor vrijkomende agrarische bebouwing.

Het huidige uitgangspunt in het beleid Woningbouw op maat luidt:

3: Innovatie en maatwerk op individuele locaties in buitengebied

Naast inbreiding binnen de bebouwde kom kunnen incidenteel ook locaties van vrijkomende agrarische bebouwing in het buitengebied in aanmerking komen voor nieuwe initiatieven, om daarmee verrommeling in het buitengebied tegen te kunnen gaan. Deze locaties vragen echter om maatwerk en dienen te passen binnen het provinciaal en gemeentelijk beleid van functieverandering in het buitengebied. De gemeente ziet hier met name mogelijkheden voor innovatieve woningbouwconcepten (o.a. collectief particulier opdrachtgeverschap, duurzaamheid en energie, wonen en zorg, hergebruik van bestaande gebouwen, rood voor rood, bijzondere architectuur, tijdelijk gebruik etc).

Voorgesteld wordt uitgangspunt 3 te verruimen en ook locaties in het buitengebied met een stedelijke uitstraling (zowel qua gebruik als bebouwingsintensiteit) toegang te geven tot Woningbouw op maat. Voorwaarde is dat de locatie goed ontsloten kan worden en op een logische plaats van stedelijke structuren ligt. Het moet gaan om bestaand gebruik wat niet passend of ondersteunend is aan het buitengebied, dus vooral horeca en detailhandel. Een voorbeeld waar aan kan worden gedacht is bijvoorbeeld een groot restaurant dat niet in een kern ligt, maar in het buitengebied. Dergelijke locaties kennen meestal relatief veel bebouwing, er is sprake van een gebruik wat niet past bij het buitengebied, een intensief gebruik en vaak een ontsluiting direct op de infrastructurele hoofdstructuur. Een nieuwe invulling met wonen die verder gaat dan de 2 woningen per locatie, zoals nu het maximale aantal is, kan dan passend zijn. Verder zal bij de aanmelding worden meegegeven wat per locatie kaders zijn op gebied van stedenbouw, landschap, biodiversiteit en parkeren.

6. Leges invoeren

Voor principeverzoeken worden leges in rekening gebracht. Voor het indienen van een aanmelding in het kader van Woningbouw op maat geldt dit tot op heden niet. Eigenlijk is dit een vreemde situatie.

Een aanmelding is feitelijk ook een principeverzoek, waarmee tijd en dus kosten gemoeid zijn. Voorgesteld wordt om in de legesverordening van 2024 wel leges in te voeren voor het indienen van een aanmelding Woningbouw op maat. Het tarief hiervoor zal nader bepaald worden.

7. Excessenregeling – incidentele eerdere toekenning

Een belangrijk kenmerk van Woningbouw op maat is dat het een jaarlijkse cyclus betreft, waarbij harde data gelden voor het indienen van een aanmelding en voor het indienen van een aanvraag omgevingsvergunning. Dit zorgt ervoor dat de beoordeling en besluitvorming gebundeld wordt en projectvoorstellen in samenhang beoordeeld kunnen worden. Reden hiervoor is dat het aantal toe te kennen woningen beperkt was tot 30 per jaar en op deze manier de beste projecten geselecteerd kunnen worden. Bijkomend voordeel is dat de ambtelijke capaciteit efficiënt ingezet kan worden en de piekmomenten voorspelbaar zijn.

Met het loslaten van het maximum aantal per jaar valt de concurrentie tussen plannen voor een belangrijk deel weg. Toch blijft het wenselijk om de jaarlijkse cyclus te handhaven. Dit schept overzicht in het proces en biedt jaarlijks de kans om ingekomen plannen te vergelijken en in te spelen op ontwikkelingen en beoordelingscriteria bij te schaven. Enkele voorbeelden hiervan zijn ook in deze evaluatie terug te vinden.

Er zijn echter ook situaties denkbaar waarin de jaarlijkse cyclus tot onwenselijke situaties leidt. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een ruimtelijke knelpunt, waarvoor zich tussentijds een oplossing aandient. De onzekerheid en tijdsverloop kan ertoe leiden dat een initiatiefnemer van aanmelding afziet en het knelpunt dus blijft bestaan.

Voorgesteld wordt om in deze situaties maatwerk te bieden. Wanneer er een grote bijdrage is aan het oplossen van een ruimtelijk knelpunt en uitstel onwenselijk is, wordt een degelijke aanmelding vooruitlopend op de beoordelingsronde separaat aan uw college en aan de commissie Ruimte en Wonen voorgelegd.

8. Ingangsdatum realisatietermijn

In het beleidskader is vastgelegd dat om te waarborgen dat de woningen daadwerkelijk op korte termijn worden gerealiseerd, in de beschikking van de omgevingsvergunning voor de gereedmelding van de bouwwerkzaamheden een termijn van maximaal 2 jaar wordt opgenomen.

In de meeste gevallen levert dit geen problemen op. De realisatietermijn van twee jaar is in de praktijk voldoende om een project daadwerkelijk te realiseren.

Helaas zijn er ook projecten die als gevolg van beroepsprocedures vertraagd worden. Realisatie binnen twee jaar na het verkrijgen van de vergunning is dan niet mogelijk. Het beleidskader stelt dat bij overschrijding van het de termijn een gesprek met de initiatiefnemer volgt en een vergunning zo nodig wordt ingetrokken. Uiteraard is het in de genoemde situaties niet wenselijk om tot intrekking over te gaan. In de praktijk hebben gevallen geleid tot het afstemmen van een nieuwe realisatietermijn. Deze mogelijkheid ligt echter niet expliciet in het beleidskader vast. Vanuit de afdeling VTH is de wens aan-gegeven dit wel vast te leggen.

Voorgesteld wordt om in nieuwe overeenkomsten en vergunningen de realisatietermijn van 2 jaar te handhaven, maar deze te laten ingaan op het moment van onherroepelijk worden van de vergunning. Tevens wordt voorgesteld om deze realisatietermijn te hanteren voor reeds verleende vergunningen, in gevallen waarbij de bouwplannen niet zijn gerealiseerd binnen twee jaar na vergunningverlening vanwege ingestelde beroepsprocedure(s) door derden.

9. Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG)

De BENG-eisen zijn sinds 1 januari 2021 een wettelijke verplichting bij de nieuwbouw van woningen. Alle woningbouw op maat projecten die uitgaan van het toevoegen van nieuwe woningen, of sloop en herbouw moeten dus al aan de BENG-eisen voldoen.

Voor verbouw, waaronder ook transformatie van bestaande gebouwen naar woningen, geldt deze eis niet. Wel stelt het bouwbesluit eisen ten aanzien van isolatiewaarden. Het is niet realistisch om bestaande gebouwen in alle gevallen op te waarderen tot de BENG-eisen.

Voorgesteld wordt om in gevallen van transformatie wel om aanvullende duurzaamheidsmaatregelen te vragen, maar om niet op het niveau van de BENG te gaan zitten, omdat dit transformatie van bestaande gebouwen naar woningen in veel gevallen onhaalbaar zou maken.

10. Maatwerk in specifieke situaties

Voor de beoordeling van plannen zijn beoordelingskaders vastgesteld. Enkele daarvan worden met deze evaluatie aangescherpt. Bijvoorbeeld de doelgroepen worden strikter beoordeeld. Het wordt daardoor lastiger om maatwerk toe te staan. Daarom is de behoefte om expliciet een maatwerkmogelijkheid toe te staan. Uiteraard zal elke toekenning die op basis van maatwerk wordt toegestaan de goedkeuring van college en commissie dienen te krijgen.

Bij de maatwerksituaties die niet geheel aan de vastgestelde kaders voldoen gaat het om bijvoorbeeld sociale of maatschappelijke redenen, of situaties die vanwege de samenhang met andere ruimtelijke initiatieven toch wenselijk zijn. Het college van burgemeester en wethouders kunnen in die gevallen gemotiveerd afwijken van de kaders en maatwerk bieden. Het mag duidelijk zijn dat het college enige terughoudendheid in acht zal nemen bij het toepassen van maatwerk.

*Aldus vastgesteld op 9 mei 2023,
Het college van burgemeester en wethouders van Nunspeet,
de burgemeester, de secretaris,*