

Besluit van gedeputeerde staten van Zeeland houdende vaststelling Plan van aanpak Ruimte voor woonkwaliteit gemeente Hulst 2020

Besluit van gedeputeerde staten van Zeeland d.d. 26 januari 2021, kenmerk 6371 houdende vaststelling Plan van aanpak 'Ruimte voor woonkwaliteit gemeente Hulst 2020';

Gedeputeerde Staten van Zeeland,

maken bekend dat de provincie Zeeland en de gemeente Hulst gezamenlijk, de gemeente Hulst op 15 december 2020 en de provincie Zeeland op 26 januari 2021 het Plan van aanpak 'Ruimte voor woonkwaliteit gemeente Hulst 2020' hebben vastgesteld. Het plan ziet op een aanpak gericht op het mogelijk maken van kwalitatieve toevoegingen woningbouw door deprogrammering van overtollige woningbouwplannen.

Het plan van aanpak vloeit voort uit de beleidsnotitie "Ruimte voor Woonkwaliteit" die gedeputeerde staten op 12 mei 2020 hebben vastgesteld en waarin is onderbouwd hoe gemeenten ondanks een overcapaciteit aan woningbouwplannen, onder voorwaarden toch nieuwe woningbouwplannen kunnen toevoegen aan de plancapaciteit.

Het plan van aanpak is in te zien op de website van de Provincie Zeeland.

Plan van aanpak 'Ruimte voor Woonkwaliteit in de gemeente Hulst 2020'

Aanpak gericht op het mogelijk maken van kwalitatieve toevoegingen woningbouw.

1. Inleiding

Het aantal woningen uit de zachte woningbouwplannen in de gemeente Hulst, al dan niet principebesluiten, overstijgt de actuele nog beschikbare ladderruimte voor woningbouw. Ondanks dat deze plannen voorzien in een kwalitatieve behoefte (woningtype en locatie), wordt het overschot aan woningbouwplannen in kwantitatieve zin vergroot. Als deze plannen in procedure worden gebracht, wordt de ladderruimte overschreden en de provincie kan dan een zienswijze op het ontwerpbestemmingsplan indienen. Een aantrekkelijk plan dat in een aantoonbare kwalitatieve en kwantitatieve behoefte voorziet en grote ruimtelijke kwaliteitswinst oplevert, maar waar geen medewerking aan verleend kan worden als gevolg van een negatieve ladderruimte, is een situatie die te allen tijde voorkomen dient te worden. Een voorbeeld is de herbestemming van kerken. Zowel van de gemeente Hulst als de Provincie Zeeland bestaat de wens om de kerken (veelal Rijksmonumenten) en andere beeldbepalende gebouwen in het ruimtelijk beeld te behouden. Het beschikbaar stellen van extra ladderruimte voor herbestemming met woningbouw is daarbij wenselijk.

In de gemeenten Sluis en Terneuzen heeft die situatie zich al voorgedaan. Om die reden hebben zij een plan van aanpak opgesteld om overtollige plancapaciteit terug te dringen. Omdat deze situatie zich op termijn ook in Hulst kan voordoen, heeft gemeente Hulst besloten hierop te anticiperen. Daarom is met de Provincie afgesproken om dergelijk plan van aanpak op te stellen.

2. Probleemstelling

De gemeente heeft veel bestemmingsplannen voor woningbouw die inmiddels de procedure zijn doorlopen (soms meer dan tien jaar geleden) en die om verschillende redenen nog niet tot uitvoering zijn gebracht. Op basis van prognoses is de ladderruimte vastgesteld (de ruimte om nieuwe woningbouwplannen hard te maken). De reeds vastgestelde plannen (de zogenaamde harde plancapaciteit) zorgen ervoor dat de zachte woningbouwplannen de beschikbare ladderruimte overstijgen. De gemeente Hulst heeft met diverse (kleinschalige) woningbouwplannen die tot stand zijn gekomen vóór invoering van de zogenaamde SER-ladder en zijn opvolger de 'Ladder voor duurzame verstedelijking', een aanzienlijke 'erfenis' meegenomen naar die nieuwe systematiek (aantonen behoefte via Laddertoets en financiële uitvoerbaarheid) met bijbehorende regionale woningmarktafspraken.

Volgens de gemeente én de Provincie passen de nieuwe initiatieven vaak veel beter in de behoeftevraag (kwaliteit). Hier dient dan ook een oplossing voor te worden gevonden. Het streven is om te komen tot een oplossing waarmee kwalitatief gewenste woningbouwplannen toch doorgang kunnen vinden. Het terugdringen van overtollige harde plancapaciteit heeft tot gevolg dat de ladderruimte binnen de gemeente wordt vergroot. Hiernaast zijn nog meer oplossingsrichtingen die extra ladderruimte kunnen creëren denkbaar, waaronder het opvoeren van sloopplannen, het afvoeren van gesneuvelde plannen,

niet ingevulde plancapaciteit binnen een plan wegbestemmen, een hogere leegstand tijdelijk acceptabel vinden en/of de ruimte voor ruimte- en landgoederenregeling buiten werking stellen. Daarnaast zijn op 21 januari 2020 de woningmarktafspraken voor de regio Zeeuws-Vlaanderen door Gedeputeerde Staten vastgesteld. Dit was op basis van de afspraken die de drie gemeenten onderling hebben gemaakt. Om de ladderruimte te kunnen bepalen, wordt uitgegaan van de woningbehoefte zoals vastgesteld in de Provinciale bevolkings- en huishoudenprognose 2019 en de woningbouwplannen die verzameld zijn in de Planmonitor Wonen. Om te kunnen blijven spreken van een jaarlijkse groei van de woningbehoefte is het de ambitie van het gemeentebestuur van Hulst om blijvend in te zetten op het aantrekken van Vlamingen en het promoten van de gemeente Hulst als aantrekkelijke woongemeente.

Het 'Dashboard Ladderruimte Zeeuws-Vlaanderen' geeft op basis van deze gegevens de actuele (dagelijks ververst) stand van zaken weer van de omvang van de ladderruimte van Hulst.

3. Beleidsnotitie: "Ruimte voor Woonkwaliteit"

Het college van Gedeputeerde Staten van Zeeland heeft een beleidsnotitie "Ruimte voor Woonkwaliteit" vastgesteld. Hierin is onderbouwd hoe gemeenten ondanks een overcapaciteit aan woningbouwplannen, onder voorwaarden toch nieuwe woningbouwplannen kunnen toevoegen aan de plancapaciteit. Als er een bestuurlijk geaccordeerd Plan van aanpak is, waarin onderbouwd wordt op welke manier de harde plancapaciteit teruggebracht wordt (inclusief tijdspad), is dit te gebruiken als argument om vooruitlopend op de acties van het Plan van aanpak kwalitatief goede toevoegingen aan de harde plancapaciteit toe te staan, ook al is er geen ladderruimte meer. De Provincie Zeeland wil zich hier hard voor maken, omdat dit uiteindelijk bijdraagt aan het gezamenlijke doel van het woonbeleid. Wanneer een in kwalitatief opzicht gewenst woningbouwplan (zie hoofdstuk 5) in procedure wordt gebracht door de gemeente Hulst, zullen Gedeputeerde Staten onder verwijzing naar dit plan van aanpak reageren met instemming. Er wordt op die manier namelijk bijgedragen aan de gezamenlijk doelstelling op het gebied van wonen en er is sprake van een goede onderbouwing van de Ladder voor duurzame verstedelijking. De de-programmeeropgave wordt hierdoor wel verhoogd met het aantal woningen dat door het in kwalitatief opzicht gewenste plan wordt mogelijk gemaakt.

4. Mogelijkheden creëren extra ladderruimte

Er zijn verschillende mogelijkheden voor het creëren van extra ladderruimte. In dit hoofdstuk is per mogelijkheid een afweging gemaakt of het wenselijk is deze toe te passen in de gemeente Hulst en welke acties daar voor nodig zijn.

1. Voorkomen dat ongewilde plancapaciteit ontstaat of blijft bestaan: dit kan gedaan worden door:
 - a. De acties uit "Regionale woningmarktafspraken Zeeuws-Vlaanderen: de spelregels" uit te voeren.
 - b. In het kader van de monitoring gesneuvelde plannen af te voeren.
 - c. In het kader van de monitoring niet ingevulde plancapaciteit binnen een plan weg te bestemmen. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan bij het plan Groote Kreek II, wanneer hier aanleiding voor is.
 - d. Bij nieuwe woningbouwplannen te werken met globale plannen en wijzigingsbevoegdheden die afhankelijk van de ladderruimte ingezet kunnen worden.
2. Plancapaciteit compleet in beeld krijgen: om het probleem aan te pakken, is het nodig een compleet en actueel overzicht te krijgen van het aanbod aan plannen in de Planmonitor Wonen en de privaatrechtelijke overeenkomsten die er aan ten grondslag liggen. Ook de 'verborgen plancapaciteit' in geldende ruimtelijke plannen is hierbij belangrijk om de regie op de woningvoorraad te behouden. Omdat de kwalitatieve behoefte steeds belangrijker wordt en beter in beeld is, is het goed om dit aspect ook bij de plancapaciteit mee te nemen, omdat dit een deel van de oplossing kan vormen. Het gaat dus om huur, koop, prijzen, levensloopbestendigheid etc. Als dat nog niet duidelijk is ('onbekend'), dan is dat ook belangrijke informatie. Bij verzoeken voor nieuwe initiatieven zou dit sowieso gevraagd moeten worden (zie 1a).
3. Bestaande plannen scannen op woontypes die mogelijk niet drukken op de behoefte en daardoor de ladderruimte, bijvoorbeeld bejaardentehuisachtige woningen voor mensen met een zwaar zorgprofiel en afname substantieel zorgpakket, of doorstroomwoningen voor tijdelijk gebruik van expats die later doorstromen naar reguliere woningen (flexibele schil).
4. Nieuwe sloopplannen opvoeren:
 - a. De sloopopgave van corporaties goed in beeld brengen: de sloop door corporaties goed in beeld te brengen aan de hand van prestatieafspraken. Herstructureringsplannen die bij de

- bewoners van complexen van woningbouwverenigingen nog niet bekend zijn, kunnen in overleg apart in de planmonitor opgenomen worden.
- b. De sloopopgave van incurante particuliere woningen goed in beeld brengen: kritisch kijken naar particuliere woningen die op termijn onttrokken zullen moeten worden. Dit kan inzichtelijk worden gemaakt door, tevens van belang voor de gebiedsgerichte aanpak, het combineren van data uit LocalFocus en de Warmte-atlas en data uit de basisregistratie WOZ. De financieringsarrangementen dienen in het kader hiervan te worden gezien. De gemeente kan hier een rol inspelen door zelf een reserve op te bouwen voor de onttrekking van incurante woningen. De Provincie kan hier tevens een rol inspelen door PIW op een ander manier in te zetten. In het kader van de Zeeuwse Woonagenda wordt tevens aandacht besteed aan de financiële arrangementen.
5. Terugdringen harde plancapaciteit:
De eerste stap is het laten maken van een woonlocatieonderzoek i.s.m. Sluis en Terneuzen: een onderzoek waarbij de bestaande en de toekomstige woningbouwplannen worden beoordeeld in hoeverre deze voldoen aan de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte. Hiermee wordt de vraag beantwoord, wetende wat de behoefte in kwantitatieve en kwalitatieve zin is, welke plannen het best de behoefte kunnen beantwoorden en welke plannen maar beter niet (helemaal) ontwikkeld kunnen worden of aangepast moeten worden.
- a. Overleg met ontwikkelaars: zij moeten ingelicht worden wat de situatie is. Het heeft verreweg de voorkeur om ontwikkelaars het probleem te laten oplossen in alle redelijkheid, i.p.v. langdurige juridische trajecten. Mogelijk kan geschoven worden met grondposities of liggen er kansen hen te 'verleiden' hun reeds vastgestelde plannen in te ruilen (geheel of ten dele) voor de door de gemeente wél gewenste locaties. Bouwend Zeeland zou hier een rol in kunnen spelen.
 - b. Als het overleg met projectontwikkelaars niet helpt, wordt overgegaan tot het schrappen van plancapaciteit. Hulst heeft geen/weinig eigen grond, zodat geconcentreerd kan worden op de plannen die het meeste bijdragen aan een toekomstbestendige woningvoorraad. Voor het schrappen van plannen moet een traject gevolgd worden dat start met het creëren van voorzienbaarheid: in een structuurvisie of andere bestuurlijke visie moet aangekondigd worden dat de bestemming veranderd gaat worden binnen enkele jaren ('passieve risico aanvaarding'). Daarna kan de bestemming aangepast worden. Dit kan eventueel ook in een provinciaal veegplan gebeuren à la Provincie Utrecht d.m.v. een inpassingsplan. Het startpunt van deze aanpak is het inwinnen van juridisch advies over de best te volgen aanpak hiervoor. In juridisch opzicht is dit geen nieuwigheid meer en vaak elders al toegepast, maar om vertrouwen te creëren over de afloop is extern advies aan te raden.
 - c. Naast planologisch harde woningbouwplannen zijn er ook woningbouwplannen die (nog) niet zijn vastgesteld door de gemeenteraad, maar waar al wel privaatrechtelijke overeenkomsten voor zijn afgesloten. Omdat deze overeenkomsten onderling sterk kunnen verschillen is maatwerk per plan nodig om te kunnen bezien in hoeverre de overeenkomst ontbonden kan worden. Dit zal ook bij het overleg met de betrokken ontwikkelaars betrokken moeten worden.
6. Afweging m.b.t. tijdelijk hogere leegstand:
In gezamenlijkheid afspraken maken over het tijdelijk acceptabel vinden van een hogere leegstand is een mogelijkheid om de ladderruimte binnen de gemeente te vergroten. Dit kan aan de orde zijn wanneer de gemeente op basis van haar expertise, lokale omstandigheden en wensen van bewoners het wenselijk acht om zelf behoefte te creëren en derhalve van een zodanig hogere woningbehoefte uitgaat dan is geprognostiseerd, wat tijdelijk een hogere leegstand tot gevolg kan hebben. Aangezien er geen sprake is van grote schaarste op de Zeeuws-Vlaamse woningmarkt en de kans reëel is dat de opgaves in de bestaande woningvoorraad daarmee blijvend worden vergroot, wordt dit onwenselijk geacht. Daarnaast kan leegstand zich in een of meer specifieke wijken concentreren wat ten koste gaat van de leefbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving. Ook dit is onwenselijk.
7. Afweging m.b.t. de ruimte voor ruimte- en landgoederenregeling buiten werking te stellen:
Zowel de ruimte voor ruimte regeling als de landgoederenregeling zijn mogelijkheden om te bouwen in het buitengebied waarbij in de uiteindelijke situatie de kwaliteit van het landschap en/of de ecologie verbeterd is ten opzichte van de bestaande situatie. Met de betreffende regelingen wordt bij de realisatie van de woningen aanspraak op de ladderruimte gemaakt. Door de regelingen buiten werking te stellen, is het gevolg dat er geen medewerking meer dient te worden verleend aan het inzetten van ladderruimte voor dergelijke initiatieven. Echter, voor de ruimte voor ruimteregeling geldt dat het per saldo om een klein aantal initiatieven c.q. woningen per jaar gaat. Bovendien levert de regeling ook gewenste ruimtelijke kwaliteitswinst op (minder verstening en geen verloedering van leegstaande gebouwen).

De landgoederenregeling heeft de gemeente Hulst op basis van het provinciaal beleid verder uitgewerkt. In deze regeling zijn zoekgebieden aangewezen voor de oprichting van nieuwe landgoederen (en landhuizen). Deze regeling biedt niet veel mogelijkheden meer voor nieuwe initiatieven. Hierdoor geldt voor zowel de ruimte voor ruimte- als de landgoederen regeling dat het buiten werking stellen van deze regelingen niet zal leiden tot een zodanig hogere ladderruimte die beschikbaar kan worden gesteld voor nieuwe woningbouwplannen. Bovendien levert deze maatregel niet direct extra ladderruimte op, maar biedt het ruimte in de voor de gemeente reeds beschikbaar gestelde ladderruimte. Op grond van bovenstaande wordt het onwenselijk geacht om de ruimte voor ruimte- en landgoederenregeling buiten werking te stellen. Het is daarom belangrijk dat de ruimte-voor-ruimte en landgoederenregeling geëvalueerd wordt in het kader van de Omgevingsvisie Zeeland en de Provinciale Omgevingsverordening. Het doel van deze regelingen, het behouden en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied, staat daarbij voorop. Hierbij moet ook de afweging met de opgaven die spelen bij de Zeeuwse woningvoorraad gelegd worden.

5. Kwalitatief gewenste woningbouwplannen

De vraag is wanneer woningbouwplannen in kwalitatief opzicht 'gewenst' zijn. Dit hangt namelijk samen met o.a. woningtype, woonmilieu en locatie. Dit is in het Kwalitatief Woononderzoek Zeeland verder uitgewerkt. Ruimtelijke doelen als bundeling en zuinig ruimtegebruik dragen ook bij aan dit begrip. De volgende soorten woningbouwplannen kunnen worden gezien als kwalitatief wenselijk:

- Woningen in het middenhuursegment binnen de grens bestaand stedelijk gebied in een centrumdorps woonmilieu.
- Appartementen of nultredenwoningen binnen de grens bestaand stedelijk gebied in een centrumdorps woonmilieu
- Invulling van leegstaand vastgoed binnen de grens bestaand stedelijk gebied in een centrumdorps woonmilieu.
- Herstructureringsplannen met sloop en terugbouw van woningen.

Plannen waarbij wooneenheden in karakteristieke/beeldbepalende bebouwing of monument mogelijk gemaakt worden om het te kunnen behouden en in stand houden. De toe te voegen wooneenheden worden bij voorkeur binnen de bestaande omvang van het pand gerealiseerd.

6. Aanpak

- A. Omvang van overtollige plancapaciteit goed in beeld krijgen (acties 1-4)
- B. De financieringsarrangementen voor het onttrekken van particuliere incurante woningen bezien
- C. Uitvoering geven aan het woonlocatieonderzoek Zeeuws-Vlaanderen
- D. Inwinnen hulp en juridisch advies over deprogrammeringsaanpak: dit is van belang om draagvlak over de haalbaarheid te krijgen bij collega's, bestuur en gemeenteraad
- E. Op basis van het juridisch advies gesprek aangaan met ontwikkelaars, Bouwend Zeeland
- F. Onderzoeken mogelijkheid voor wegbestemmen van de ongewenste plancapaciteit

7. Tijdpad en procedure

1. Acties 1-4 afmaken door gemeente (december 2020)
2. Plan van aanpak laten vaststellen door bestuur gemeente Hulst en Provincie Zeeland (november-december 2020)
3. Opdracht voor woonlocatieonderzoek Zeeuws-Vlaanderen (juni 2020)
4. Opdracht voor juridisch advies geven (aanbesteding door Provincie Zeeland) (november 2020)
5. Woonlocatieonderzoek Zeeuws Vlaanderen klaar (december 2020)
6. Juridisch advies klaar (Q1 2021)
7. Onderzoek mogelijkheden wegbestemmen gereed inclusief besluitvorming college (Q2 2021)
8. Gesprekken met ontwikkelaars (PM)
9. Op basis van adviezen tijdpad vaststellen (PM)
10. Opstarten juridisch traject deprogrammeren (PM)
11. Voortgang minimaal halfjaarlijks rapporteren aan gemeenteraad en Provinciale Staten

8. Middelen

De uitvoering van het Plan van aanpak vraagt inzet van gemeentelijke en provinciale ambtelijke capaciteit. Om te zorgen dat de voortgang van de aanpak en de dagelijkse werkzaamheden er niet onder lijden, zal waar mogelijk capaciteit en deskundigheid ingehuurd moeten worden. De Provincie Zeeland heeft hier middelen voor beschikbaar gemaakt, in samenhang met de aanpakken in andere gemeenten in

Zeeland met vergelijkbare problematiek. Het gaat hierbij om de kosten van het woonlocatieonderzoek, de juridische advisering en eventueel de begeleiding van gesprekken met ontwikkelaars.

Aldus vastgesteld in de vergadering van gedeputeerde staten van 26 januari 2021.

*Drs. J.M.M. Polman, voorzitter
A.W. Smit, secretaris*

*Uitgegeven 12 februari 2021
De secretaris, A.W. Smit*