

Besluit van gedeputeerde staten van Zeeland houdende vaststelling Plan van aanpak plancapaciteit gemeente Sluis 2020

Besluit van gedeputeerde staten van Zeeland d.d. 14 juli 2020, kenmerk 20023896, houdende vaststelling 'Plan van aanpak plan capaciteit gemeente Sluis 2020'.

Gedeputeerde Staten van Zeeland,

maken bekend dat de provincie Zeeland en de gemeente Sluis gezamenlijk, de gemeente op 14 juli 2020 en de provincie op 30 juli 2020, het 'Plan van aanpak plancapaciteit gemeente Sluis 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 Plancapaciteit gemeente Sluis 2020

Aanpak gericht op het mogelijk maken van kwalitatieve toevoegingen woningbouw door deprogrammering van overtollige woningbouwplannen.

1. Inleiding

De gemeente Sluis heeft in het voorjaar van 2020 een bestemmingsplan in procedure gebracht waarmee de bouw van appartementen in een kerkgebouw in Sluis mogelijk wordt gemaakt. Omdat met dit plan de ladderruimte overschreden werd, heeft de Provincie met de gemeente Sluis overlegd hoe met deze situatie omgegaan moet worden. Het plan voorziet wel in een kwalitatieve behoefte (woningtype en locatie), maar in kwantitatieve zin vergroot dit plan het overschot aan woningbouwplannen.

Eerder dit jaar speelde eenzelfde geval in de gemeente Terneuzen. Dit heeft geleid tot het opstellen van de beleidsnotitie "Ruimte voor Woonkwaliteit" als basis voor een Plan van aanpak voor de gemeente Terneuzen om de overtollige plancapaciteit terug te gaan dringen. De beleidsnotitie en Plan van aanpak zijn op 12 en 19 mei 2020 vastgesteld door het college van gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen.

De gemeente Sluis en de Provincie Zeeland hebben gelijktijdig afgesproken dat er voor de gemeente Sluis ook een Plan van aanpak voor het terugdringen van overtollige woningbouwplannen zal worden gemaakt. De gemeente Sluis heeft per brief aangegeven een dergelijk Plan van Aanpak te zullen vaststellen en zodat hierop vooruitlopend geen zienswijze ingediend zou worden tegen het bestemmingsplan voor het verbouwen van de kerk in Sluis tot appartementen. De Provincie Zeeland heeft aan dit verzoek voldaan en heeft dit bevestigd per brief aan de gemeente Sluis.

Deze brievenwisseling vormt de aanleiding om te komen tot het voorliggende 'Plan van aanpak Plan-capaciteit gemeente Sluis 2020'. Dit plan van aanpak is gebaseerd op de eerder genoemde beleidsnotitie 'Ruimte voor Woonkwaliteit' van de Provincie Zeeland. Het doel van het plan van aanpak is om woningbouw mogelijk te maken ondanks een gebrek aan ladderruimte, ofwel een kwantitatief overschot aan woningbouwplannen.

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 nieuwe initiatieven niet kunnen worden gehonoreerd vanwege te weinig ladderruimte. De gemeente Sluis 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.

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 gebruik gemaakt van de Provinciale bevolkings- en huishoudenprognose 2019 en de woningbouwplannen die verzameld zijn in de Planmonitor Wonen. 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 Sluis.

In de gemeente Sluis is sprake van een hoog aantal woningen dat in gebruik is als tweede woning/deeltijdwoning. In de economische hoogtijdagen die achter ons liggen is de vraag naar dergelijke woningen toegenomen. De lage rente speelt hierbij ook een belangrijke rol. Op die manier heeft het kunnen gebeuren dat in de gemeente Sluis 238 woningen aan de woningvoorraad zijn toegevoegd (het saldo van nieuwbouw, sloop, samenvoeging, splitsing en functieveranderingen) in de periode 2013 tot en met 2018 terwijl er maar 79 huishoudens zijn bijgekomen. Het inwoneraantal is met 499 afgenomen in deze periode. Tegelijkertijd spelen er in veel dorpen in Sluis leefbaarheidsproblemen door botsende leefstijlen en door de verdringing van starters door 'deeltijdwoners' met beter gevulde portemonnees. Hierdoor wordt de bevolkingsdaling van Sluis in de hand gewerkt. Omdat het overschot aan woningbouwplannen hiermee verband houden, is het nodig het beleid voor deeltijdwonen in Sluis te betrekken bij de acties voor het wegwerken van overschotten aan woningbouwplannen.

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 Sluis, 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 is 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. Acties

De volgende acties maken deel uit van het Plan van aanpak, waardoor er meer ruimte ontstaat voor nieuwe initiatieven:

1. Voorkomen dat ongewild plancapaciteit ontstaat of blijft bestaan: dit kan gedaan worden door:
 - a. De acties uit "Regionale woningmarktafspraken Zeeuws-Vlaanderen: de spelregels" uit te voeren, inclusief criteria voor het behandelen van nieuwe plannen en verzoeken.
 - b. Een 'parapluplan' maken om te voorkomen dat er meerdere woningen gebouwd kunnen worden op een perceel met een bestemming waarbinnen wonen mogelijk is.
 - c. Bij nieuwe woningbouwplannen 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. Het ligt voor de hand om dit door een externe partij te laten doen. 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. De sloopopgave goed in beeld brengen: de sloop door corporaties is 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.

5. Terugdringen harde plancapaciteit:
 - a. De eerste stap is het laten maken van een woonlocatieonderzoek i.s.m. Terneuzen en Hulst: 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.
 - b. 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.
 - c. Als het overleg met projectontwikkelaars niet helpt, wordt overgegaan tot het schrappen van plancapaciteit. Sluis 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.
 - d. 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. Het gebruik van reguliere woningen als deeltijdwoning speelt een belangrijke rol bij de aanpak van de woningvoorraad, en dus ook bij de aanpak van de overcapaciteit aan woningbouwplannen. De uitdaging is om deeltijdwonen een waardevolle bijdrage te laten leveren op het woon- en leefmilieu en de nadelen ervan te elimineren. Onderzocht moet worden of onttrekken aan de woningvoorraad (onttrekkingsvergunning, zoals bijvoorbeeld in de gemeente Vlissingen) voor gebruik als deeltijdwoning of andere vormen van regulering bij kan dragen aan de oplossing van de overschotten in de woningvoorraad en woningbouwplannen en de leefbaarheid van de dorpen in de gemeente Sluis.

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.

6. Aanpak

- A. Omvang van overschot aan plancapaciteit goed in beeld krijgen (acties 1-4)
- B. Opdracht geven voor woonlocatieonderzoek Zeeuws-Vlaanderen
- C. Inwinnen hulp en juridisch advies over deprogrammeringsaanpak: dit is van belang om draagvlak over de haalbaarheid te krijgen bij collega's, bestuur en gemeenteraad
- D. Op basis van het juridisch advies gesprek aangaan met ontwikkelaars, Bouwend Zeeland

- E. Advies over regulering deeltijdwonen. Het gaat hierbij om de regulering via de Huisvestingswet met onttrekkingsvergunningen en de regulering via een aparte bestemming 'deeltijdwonen'.
- F. Traject deprogrammeren opstarten.

7. Tijdpad en procedure

1. Acties 1-4 afmaken door gemeente (PM)
2. Plan van aanpak laten vaststellen door bestuur Sluis en Zeeland (PM)
3. Opdracht voor woonlocatieonderzoek Zeeuws-Vlaanderen (PM)
4. Opdracht voor juridisch advies geven (aanbesteding door provincie Zeeland) (PM)
5. Juridisch advies klaar (PM)
6. Gesprekken met ontwikkelaars (tweede helft 2020)
7. Advies over regulering deeltijdwonen.
8. Op basis van adviezen tijdpad vaststellen (tweede helft 2020).
9. Opstarten juridisch traject deprogrammeren
10. 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 14 juli 2020.

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Uitgegeven 12 februari 2021

De secretaris, A.W. Smit