



STEDENDRIEHOEK

Apeldoorn ↔ Brummen ↔ Deventer ↔ Epe ↔ Lochem ↔ Voorst ↔ Zutphen

GEMEENTE BRUMMEN
INGEKOMEN

28 APR 2016

Aan de colleges van de Regio Stedendriehoek



16.003045

Kenmerk : Z-16-01333_RS-16-0340 Twello, 25 april 2016
Behandeld door : C. van Middelkoop Uw referentie :
Telefoon : (0571) 27 98 76
Onderwerp : Afsprakenkader Woningbouwprogrammering Stedendriehoek 2015-2024

Geacht college,

Op 10 maart jl. vond een portefeuillehoudersoverleg Wonen plaats met betrekking tot de afstemming in de woningbouwprogrammering. Hieruit is een concept kwantitatief afsprakenkader voortgekomen dat de portefeuillehouders rijp achten voor besluitvorming.

Bijgaand ontvangt u ter vaststelling in college en gemeenteraad het 'Regionaal afsprakenkader kwantitatieve woningbouwprogrammering Stedendriehoek 2015-2024' aan.

Het afsprakenkader vervangt de huidige vigerende afspraken van het 'KWP3 Stedendriehoek 2010-2019' en komt tot stand mede op aangeven van de Gelderse Omgevingsvisie. Het afsprakenkader draagt bij aan de onderbouwing van woningbouwplannen conform de Rijksladder voor Duurzame Verstelijking. De regionale afspraken zijn gericht op een evenwichtige ontwikkeling van de woningvoorraad van elke regiogemeente, die past bij actueel inzichten in de regionale woonbehoefte op korte en langere termijn, met voldoende flexibiliteit om te kunnen inspelen op de dynamiek in de samenleving.

Voor Deventer geldt dat in het regionale verband van West-Overijssel met de provincie Overijssel reeds een afsprakenkader tot stand is gekomen. Voor Deventer zijn deze uitkomsten bindend en worden de afspraken in het afsprakenkader 'Woningbouwprogrammering Stedendriehoek 2015-2024' gerespecteerd.

Om besluitvorming binnen de regio zo parallel mogelijk te laten verlopen verzoeken wij u om in te zetten op behandeling in college en gemeenteraad voor het zomerreces. Binnen de werkgroep wonen vindt nadere afstemming plaats wat betreft de communicatie van het afsprakenkader en de inhoud van college-/raadsvoorstellen.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Dagelijks Bestuur van de regio Stedendriehoek,

Drs. C. Verheggen,
Secretaris

Ir. A.P. Heidema
Voorzitter

regio STEDENDRIEHOEK
correspondentieadres
Postbus 120
7390 AC Twello
bezoekadres
H.W. Iordensweg 17 Twello
telefoon
0571 279880
www.regiostedendriehoek.nl
info@regiostedendriehoek.nl

Afsprakenkader kwantitatieve woningbouwprogrammering 2015 t/m 2024

12 april 2016

Concept ten behoeve van het Dagelijks Bestuur

1. Centrale uitgangspunten

Dit afsprakenkader vervangt het afsprakenkader KWP3 2010 t/m 2019 Stedendriehoek. Conform de bepalingen in de Gelderse Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening voor het provinciale woonbeleid komen de regiogemeenten en de provincie Gelderland als onderdeel van de regionale woonagenda tot afspraken over de kwantitatieve opgave voor woningbouwprogrammering. Partijen hebben daarbij gedeeld dat dit kader voor de regiogemeenten zowel als basis dient voor programmatische afwegingen volgens de Rijksladder voor Duurzame Verstedelijking als het adaptief programmeren.

a) Woningbehoeftekader

De provincie Gelderland en de Gelderse regiogemeenten nemen de door ABF-research uitgevoerde Primos prognose-analyse in 2015 als behoeftekader. Het getalsmatige uitgangspunt voor dit afsprakenkader is de woningbehoefte-prognose uit deze analyse voor het Gelderse deel van de regio voor de periode 2015-2024, te weten 7.090 woningen¹.

De analyse is als pilot op basis van de hervormde BAG-administratie uitgevoerd, in opdracht van de provincie Gelderland. Belangrijk voor het draagvlak bij de regiogemeenten was de mogelijkheid betrokken te zijn bij opdrachtbepaling door het aanleveren van gemeente-specifieke gegevens met betrekking tot de huidige woningvoorraad en woningbouwplanning.

b) Definiëring 'woning'

Het behoeftekader sluit aan bij de nieuwe definitie van 'verblijfsobjecten met een woonfunctie', zoals gedefinieerd in de Wet Basisadministratie Adressen en Gebouwen (kortweg: BAG). Omwille van de leesbaarheid wordt in dit afsprakenkader evengoed de term 'woning' gehandhaafd.

Parallel aan het behoeftekader sluit de woningbouwprogrammering aan bij de BAG-definitie 'verblijfsobject met een woonfunctie', behoudens enkele bijzondere situaties, die dus niet meetellen:

- eenheden toebehorend aan een AZC;
- administratieve correcties in de BAG, onder andere waar vanuit het verleden feitelijk al sprake was van een woonsituatie, al of niet via een gedoogbeschikking;
- wanneer bedrijfswoningen met een bestemmingsplan wijziging worden omgezet in woningen en nog niet geadministreerd waren in de BAG als verblijfsobject met woonfunctie;

c) Relatie afsprakenkaders Stedendriehoek en West-Overijssel

Bij de Primos-prognose van de provincie Gelderland was de hele Stedendriehoek onderzoeksgebied, ook Deventer. Voor Deventer geldt dat in het regionale verband van West-Overijssel met de provincie Overijssel in dezelfde periode reeds een afsprakenkader tot stand is komen, gebaseerd op dezelfde prognose-methodiek van ABF-research en de uitkomsten van het rapport 'Regionale Woon Programmering West Overijssel, Stec groep d.d. 7-12-2015'. Voor Deventer zijn deze uitkomsten leidend. Ze worden in dit afsprakenkader gerespecteerd. Daarmee is uitgangspunt dat ontwikkelingen in andere regiogemeenten niet leiden tot minder planruimte in Deventer.

d) Binnenregionale verdeling

Conform de wens uit de Gelderse Omgevingsvisie/-verordening komt de regio voor de Gelderse regiogemeenten tot de volgende binnenregionale verdeling van het behoeftekader, de kwantitatieve woningbouwprogrammering (aantallen netto toevoegingen). Daarbij wordt in acht genomen dat het behoeftekader een foutenmarge kent van ca 5% (hoger of lager).

Apeldoorn	3.500
Brummen	560
Epe	820
Lochem	860
Voorst	800
Zutphen	1.100
totaal	7.640

¹ Tabel 2-4 uit de ABF-rapportage Woningbehoefte Stedendriehoek Primos-prognose voor de regio Stedendriehoek, december 2015

e) Verhouding tot harde plancapaciteit

De bovengenoemde aantallen betreffen per gemeente de maximaal aan te houden netto harde plancapaciteit in de periode 2015 t/m 2024 aan woningen in het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening / Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (onherroepelijk, nader uit te werken, vastgesteld door gemeenteraad, uitgebreide voorbereidingsprocedure Wabo). De verantwoordelijkheid om de plancapaciteit hierop af te stemmen ligt bij de afzonderlijke regiogemeenten. In de praktijk kan het voorkomen dat een gemeente meer harde plancapaciteit heeft dan het afgesproken behoeftekader (afpraak d). De gemeente draagt zelf verantwoordelijkheid bij het terugdringen van overtollige harde plancapaciteit. Indien een gemeente een overcapaciteit heeft, maakt deze jaarlijks voor de regio inzichtelijk hoe dit teruggebracht gaat worden.

f) Netto toevoeging

De cijfers hebben betrekking op de netto toevoeging aan de woningvoorraad, dat wil zeggen de bruto toename door nieuwbouw of toevoeging anderszins minus sloop en onttrekking anderszins. Deze elementen maken onderdeel uit van de programmering. Een uitzondering binnen de rubriek toevoeging anderszins betreft de verborgen plancapaciteit². Terugkijkend kan hierop worden gerapporteerd, maar vooruitkijkend is het ondoenlijk in de plancapaciteit hierover betrouwbare ramingen in de programmering op te nemen. De feitelijke realisatie van verborgen plancapaciteit heeft dus gevolgen voor het woningbouwprogramma in de navolgende jaren.

2. Adaptief programmeren

Dit afsprakenkader maakt onderdeel uit van een bredere regionale woonagenda en omgevingsagenda. Lokaal is de woningbouwprogrammering onderdeel van een bredere woon-/omgevingsvisie. Kwantitatieve sturing staat niet op zichzelf, er is samenhang met kwalitatieve afwegingen en belangen. De weerbarstige praktijk van de woningbouwprogrammering vraagt om heldere flexibiliteitsbepalingen, het wederzijds erkennen van voorbehouden en de garantie dat de opgebouwde werkwijze van monitoring ook daadwerkelijk wordt benut: voor bijstelling en herijking wanneer nodig. De in voorgaande jaren al ingezette sturingsfilosofie van adaptief programmeren wordt doorgezet en verder concreet gemaakt. In de bijlage wordt hierop nader ingegaan.

g) Reservecapaciteit

Om de netto toename van de woningvoorraad te bereiken die past bij de voorziene behoefte staat het de afzonderlijke gemeenten voor de periode 2015 t/m 2024 vrij te werken met een reservecapaciteit aan zachte woningbouwplannen.

h) Bewegingsruimte voor kwalitatief sturen

De dynamiek in samenleving en woningmarkt, zeker in steden, maar ook in de dorpen, zorgt voor onvoorziene ontwikkelingen en vraagt om de mogelijkheid de programmering daarop tijdig aan te kunnen passen, tijdelijk of structureel. Centraal staat integrale afweging: kwantitatief én kwalitatief. Over de samenhang tussen dit kwantitatief afsprakenkader en de kwalitatieve sturing spreken partijen het volgende af:

- Primaire verantwoordelijkheid gemeente

Regiogemeenten zijn primair verantwoordelijk om hun eigen individuele planvoorraad in evenwicht te houden en daarbij kwalitatieve criteria in te zetten: vanuit marktinzichten in combinatie met afweging van maatschappelijke en ruimtelijk belangen. Partijen informeren elkaar jaarlijks over de voortgang (zie afspraak j over monitoring).

- Gezamenlijke kennisontwikkeling voor afwegingsvraagstukken

Binnen de regio wordt in samenwerking met de markt en de provincie Gelderland een kwalitatieve analyse-methode ontwikkeld. Deze systematiek komt beschikbaar als een hulpmiddel dat regiogemeenten kunnen gebruiken bij programmeringskwesaties of onderlinge afstemming wanneer nodig. Het principe hierbij is om verzamelde inzichten in marktfactoren (consumenten-as) te combineren met een prioritering volgens maatschappelijke cq ruimtelijke belangen (beleids-as). Een nader uitwerking van dit principe is als bijlage opgenomen.

- Transformatie-initiatieven met maatschappelijke opgave

² Ook wel slapende bestemming genoemd.

Planinitiatieven gericht op transformatie hebben vaak betrekking op uitzonderlijke gebouwen, locaties en woonmilieus. Ze bedienen primair een maatschappelijke opgave en kunnen onderdeel uitmaken van majeure, kwalitatief prioritaire gebiedsontwikkelingen. Zo dragen ze bij aan leefbaarheid, bescherming van cultuurhistorische waarden en ruimtelijke kwaliteit op beeldbepalende plekken. Bijkomend belang is dat ze tevens kansen kunnen bieden voor bijzondere doelgroepen en niches in de markt.

Deze initiatieven doen zich voor in steden, maar in kleiner verband ook in dorpen. Juist die bijzondere initiatieven en ruimtelijke opgaven om bijvoorbeeld beeldbepalende panden/complexen te transformeren vragen om een bijzondere aanpak. Kenmerkend is dat deze initiatieven in korte tijd tezamen een groot beroep kunnen doen op de programmeringsruimte, omdat het gaat om technisch snel te realiseren transformatie van omvangrijk bestaand vastgoed. Voorbeelden zijn er in en rond de Apeldoornse binnenstad en in Deventer, maak ook in de andere regiogemeenten kan dit aan de orde zijn.

Dergelijke transformatie-initiatieven behoeven daarom aandacht in het kader van adaptief programmeren. Wanneer zich nieuwe planinitiatieven op dit vlak voordoen én deze een (omvangrijk) programmatisch effect hebben kan het van belang zijn als gemeente in een vroeg stadium duidelijkheid te verkrijgen. Voor de betrokken regiogemeente is er dan gelegenheid hierover direct afstemming te zoeken met andere regiogemeenten en daaropvolgend de provincie om tot een maatwerkoplossing te komen.

- Bijzondere huisvestingsopgaven

In de praktijk ontstaan nieuwe huisvestingsopgaven voor specifieke doelgroepen. Recente voorbeelden zijn

- de sterk oplopende huisvestingsopgave voor asielmigranten ('statushouders'³),
- afwijkende groei en huisvestingsopgave in met name Apeldoorn met betrekking tot jongeren, in het bijzonder de studentenpopulatie,
- de schoksgewijs verlopende transitie in het wonen met zorg (extramuralisering).

Voor de betrokken regiogemeente staat dan de mogelijkheid open om afstemming te zoeken met regiogemeenten en daarna provincie. De gemeente neemt hierin het voortouw, motiveert waarom sprake is van een uitzonderlijke opgave (o.a. op grond van de Ladder voor duurzame verstedelijking) en doet een voorstel mede aan de hand van de criteria zoals genoemd in de bijlage (adaptief programmeren).

i) Inzet sturingsinstrumentarium

Bovenstaande bepalingen voor het adaptief programmeren bieden flexibiliteit en bepaalde vrijheden, maar mogen niet tot vrijblijvendheid en misbruik leiden. Regiogemeenten spannen zich in om tijdig en effectief bij te sturen in de lokale woningbouwprogrammering. Waar nodig wordt overtollige harde plancapaciteit actief teruggedrongen. Lokaal wordt dit bestuurlijk geaccordeerd.

j) Monitoring, tussentijdse actualisatie en herijking

Bij dit afsprakenkader en de afzonderlijke bepalingen hoort een gedegen monitoring. Regiogemeenten en provincie monitoren jaarlijks:

- a) de meest actuele prognosecijfers en feitelijke vraagontwikkelingen ten opzichte van het behoeftekader, met aandacht voor de hoofdfactoren:
 - a. natuurlijke aanwas;
 - b. binnenlandse migratie;
 - c. buitenlandse migratie;
- b) de kwaliteit van de BAG-administratie en bruikbaarheid in het kader van de woningbouwprogrammering;
- c) de voortgang van de afsprakenkaders van Stedendriehoek en in west-Overijssel;
- d) of de marktontwikkelingen de afgesproken binnenregionale verdeling rechtvaardigen;
- e) de planvoorraad, met de ontwikkeling van de harde en zachte plancapaciteit, voor zowel de periode 2015 t/m 2024 als erna; zoals in de afgelopen jaren worden in het voorjaar de planningslijsten op een gelijkwaardige manier en gelijktijdig samengesteld en met elkaar gedeeld;
- f) naast de nieuwbouwprogrammering ook toevoeging/onttrekking anderszins;
- g) de reservecapaciteit en voorraad aan zachte plannen voor zover daar sprake van is voor de periode 2015 t/m 2024; bij eventuele toekomstige prognose-analyses wordt de eventuele reservecapaciteit van afzonderlijke gemeenten niet meegerekend, om zo gelijkwaardig mogelijk uitgangspunt vooraf aan het prognose-analyses te garanderen;

³ De groei van de huisvestingsopgave voor statushouders vanaf 2015 maakt geen onderdeel uit van het ABF-analyse, behoeftekader en dit afsprakenkader. De provincie Gelderland heeft duiding gegeven op de relatie met de woningbouwprogrammering in de GS-brief 'Extra huisvesting voor groter aantal woningzoekenden' dd 9 december 2015.

- h) welke bijzondere marktontwikkelingen er spelen met betrekking tot de majeure gebiedsopgaven en bijzondere huisvestingsopgaven;
- i) de wijze van (bij)sturing per gemeente op het woningbouwprogramma en welk instrumentarium daarvoor is/wordt ingezet; enerzijds geeft het partijen de mogelijkheid elkaar aan te spreken in het geval er sprake is van onvoldoende inspanning, anderzijds biedt het de regio legitimatie om gemotiveerd af te wijken wanneer nodig.

Deze monitoring kan aanleiding zijn om tot evaluatie van het afsprakenkader als geheel te komen.

Bijlage adaptief programmeren

Om kwantitatief te kunnen programmeren moet inzicht bestaan in de kwalitatieve aspecten van een omgeving en van het wonen specifiek. In feite gaat het dan om de ruimtelijke- en volkshuisvestelijke kwaliteit en identiteit van een plek. Om daarop grip te krijgen en binnen de regio tot afstemming te kunnen komen, wordt gebruik gemaakt van een gezamenlijk kader voor de analyse van projecten/locaties. Projecten/Locaties worden geanalyseerd op hun kwaliteiten. Dit loopt via een beleidsas en een consumenten/as, die elk hun eigen criteria hebben.



De beleidsas bestaat uit criteria om te kunnen afwegen of een plan kwalitatief scoort op basis van een mix aan criteria. Deze criteria komen voort uit ruimtelijke- en volkshuisvestelijke kwalificaties en zijn gebaseerd op de huidige inzichten daarover zoals deze op Rijks-, provinciaal-, regionaal-, en lokaal niveau vastliggen. Vervolgens kan aan die criteria een waardeoordeel gegeven worden. Door beide assen te vullen ontstaat inzicht in de kwalitatieve woningbouwprogrammering en lichten de prioritaire projecten op. Dit gebeurt lokaal. Gemeenten maken daarin hun eigen keuzes. Vervolgens vindt regionale afstemming plaats, mede op basis ook van het kwantitatieve kader.

Het gaat om criteria in hoeverre:

- is het project van betekenis voor een evenwichtige opbouw van de woningvoorraad, koop/huur, betaalbaarheid, doorstroming, langer zelfstandig wonen;
- draagt het project bij aan het oplossen van een ruimtelijk en maatschappelijk knelpunt en/of draagt bij aan het hergebruik van bestaand vastgoed (incl. leegstand); binnenstedelijke opgave (incl. centra dorpen);
- versterkt het project de levendigheid en verblijfskwaliteit van binnensteden en de actieve dorpskernen (inclusief openbare ruimte);
- draagt het project bij aan een verduurzaming van de woningvoorraad;
- is sprake van inbreiding dan wel uitbreiding. Nieuwbouw vindt bij voorkeur plaats binnen bestaand stedelijk gebied;
- is er meerwaarde vanwege het out-of the box / anders-nieuw / experimenteel -karakter;
- betreft het beeldbepalende plannen op unieke locaties die als zodanig bepaald zijn in een bestemmingsplan/welstandsnota/cultuurhistorisch- en/of monumentenbeleid' of vergelijkbaar beleidskader.

Andere argumenten kunnen zijn gelegen in de positie van de gemeente ten aanzien van een initiatief. Dit zijn geen kwalitatieve argumenten, maar kunnen wel degelijk een rol spelen:

- draagt uitvoering van het project bij aan de overheid als betrouwbare partner van de betrokken initiatiefnemer, eerder gewekte verwachtingen, gemaakte afspraken of vastgelegde bepalingen worden nagekomen.
- staat uitvoering van het project dienstbaar aan het financieel beleid van de gemeente.

Het gaat bij de consumenten/as over het juiste woonmilieu, de juiste doelgroep en de afzetbaarheid van een plan. Naast de vraag ligt hier ook een relatie met het aanbod en de verhouding tussen beiden. Criteria zijn:

- inzicht in de (middel)lange termijn ontwikkeling van de consumentenvraag gezien de verwachte bevolkingsontwikkeling, met behulp van het Socrates woningmarktmodel;

- inventarisatie van woningbouwplannen vanuit de planningslijsten van de zeven regiogemeenten, vergelijkbaar gemaakt om analyse te doen op verschillende schaalniveaus: van woonmilieus tot op de schaal van de hele Stedendriehoek;
- typering van de verschillende doelgroepen en hun woonvoorkeuren, met behulp van het Mosaic-model ontwikkeld door BPD ontwikkeling bv;
- de woonmilieus in de Stedendriehoek in kaart gebracht volgens de methodiek van ABF-research;
- verzamelde beelden van woonmilieus en woningaanbod.

Deze inzichten in vraag en aanbod worden met elkaar geconfronteerd om een beeld te krijgen waar er is sprake is van marktconforme planontwikkeling of juist sprake is van een dreigende mismatch. Vervolgens worden de uitkomst gekoppeld aan de kwantitatieve programmering. Elk project wordt beoordeeld vanuit de consument en vanuit het beleid. Op basis daarvan ontstaat een score en kunnen projecten worden gerangschikt en gepositioneerd worden in één van de kwadranten. Behalve voor bestaande projecten is het model ook van toepassing op nieuwe projecten. Het kwadrant kent verschillende typologieën. De plaatsing van een project daarbinnen geeft aanleiding na te denken over het doorzetten, het faseren, de herprogrammering of het afzien van een project. De doelstelling is uiteindelijk te komen tot een passend nieuwbouwprogramma, zowel kwalitatief, als kwantitatief.

Het kan nodig zijn ruimte te creëren in de plancapaciteit om aan goede kansrijke initiatieven medewerking te kunnen verlenen. Dit zijn initiatieven die goed scoren op beide assen en om actie vragen. Bestaande plancapaciteit – die bijvoorbeeld slecht scoort op de assen – frustrereert een dergelijke positieve ontwikkeling. Het is daarom wenselijk dat gemeenten een juridisch instrumentarium hebben waarmee plannen teruggenomen kunnen worden zonder dat daardoor (plan)schade ontstaat die de gemeente zou moeten vergoeden. Juridisch is de regie op de plancapaciteit gelegen in het actief creëren van voorzitbaarheid met betrekking tot het wegnemen van bestaande plancapaciteit zoals deze in de programmeringslijsten genoemd staat.

Er wordt dan ook door alle gemeenten actief gestuurd op het gegeven dat potentiële en bestaande bouwtitels kunnen vervallen. Dit ligt bestuurlijk vast.

In het instrumentarium wordt van vijf plansituaties uitgegaan:

- a. er is voor de betreffende locatie een zacht plan dat voorziet in woningbouw; er is door de gemeente met betrekking tot de betreffende locatie geen overeenkomst afgesloten met de eigenaar en/of een ontwikkelaar;
- b. er is voor de betreffende locatie een zacht plan dat voorziet in woningbouw; de gemeente heeft met betrekking tot de betreffende locatie een overeenkomst gesloten met de eigenaar en/of een ontwikkelaar;
- c. er geldt met betrekking tot de locatie een hard plan dat voorziet in woningbouw; de gemeente heeft met betrekking tot de betreffende locatie geen overeenkomst gesloten met de eigenaar en/of een ontwikkelaar;
- d. er geldt met betrekking tot de betreffende locatie een hard plan dat voorziet in woningbouw; de gemeente heeft met betrekking tot de betreffende locatie een overeenkomst gesloten met de eigenaar en/of de ontwikkelaar;
- e. Er zijn omgevingsvergunningen verleend die op grond van de Wabo ingetrokken kunnen worden, omdat nog niet met de bouwwerkzaamheden begonnen is.

Ten slotte:

Daarnaast maakt de kwalitatieve programmering in groter verband deel uit van de gebiedsopgaven zoals deze voortvloeien uit het programma Steengoed benutten van de provincie Gelderland en de regionale omgevingsagenda (vliegwielpject 3: "Toekomstbestendige binnensteden en dorpskernen).