

UITVOERING WONINGBOUWPROGRAMMA

WOONVISIE 2018-2028

Inleiding

De notitie "Uitvoering Woningbouwprogramma" maakt onderdeel uit van de Woonvisie 2018-2028 van de gemeente Borne. Het vaststellen van dit document is een logische vervolgstap op de woonvisie en op de gemaakte regionale woonafspraken. De speerpunten hieruit, worden vertaald naar concrete woningbouwprojecten welke passen binnen het bestaande beleidskader en de gemaakte afspraken. In voorliggende notitie wordt in eerste instantie het uitvoeringsprogramma beschreven, waarna wordt in een toelichting onderbouwd waarom en hoe we daartoe gekomen zijn.

UITVOERINGSPROGRAMMA

Toekennen van een richtgetal

De planologische ruimte van gemiddeld 10 woningen op jaarbasis voor de ontwikkeling van (binnenstedelijke) locaties elders in Borne dan op de Bornsche Maten, vormt een *richtgetal*. Dit jaarlijks besteedbaar richtgetal zetten we in voor woningbouwplannen die een bijdrage leveren aan de doelstelling van de Woonvisie, met betrekking tot het bewerkstelligen van een toekomstbestendige woningvoorraad.

Hierbij kiezen we ervoor om het richtgetal tijdelijk te reserveren voor een aanvraag. Initiatiefnemers krijgen bij een aanvraag waarop positief is besloten, een termijn van zes maanden om hun plan uit te werken tot een haalbaar plan en vervolgens tot realisatie te brengen (met uitzondering van de omgevingsvergunningaanvragen; hierbij wordt de ontvankelijkheid via de wettelijke grondslag geregeld). Wanneer binnen deze termijn het project niet haalbaar blijkt of stagneert, zal het richtgetal worden teruggenomen en komt het beschikbaar voor een ander project.

	2016	2017	2018
Kom Borne		-2	8
Kom Hertme		15	
Kom Zenderen			
Buitengebied			6

Aantal woningen dat door middel van een vastgesteld bestemmingsplan is toegevoegd aan planvoorraad kom Borne, kom Hertme, kom Zenderen en buitengebied in periode 2016-2019.

Reserveringen 2019	Bestemmingsplan
Kom Borne	Reservering 15
Kom Hertme	
Kom Zenderen	
Buitengebied	

Het college van burgemeester en wethouders heeft in principe medewerking verleend aan twee woningbouwplannen die na verwachting in 2019 in werking zullen treden (5 woningen Watertorenerf en 10 woningen Molenstraat).

Jaar	Totaal aantal toevoegingen planvoorraad	Verhouding tot het richtgetal
2016	0	10
2017	13	-3
2018	14	-4
2019	15 (reservering)	-5
Resultaat t.o.v. richtgetal (10)	42	-2

Totaal aantal toevoegingen aan planvoorraad kom Borne, kom Hertme, kom Zenderen en buitengebied.

Beoordelen van nieuwe woningbouwplannen

In navolging van de "Bestuursovereenkomst Woonafspraken Twente" is afgesproken dat de gemeente Borne jaarlijks gemiddeld 100 woningen aan de planvoorraad mag toevoegen. Het college heeft daarbij aangegeven dat daarvan circa 90 woningen in de Borne-Maten worden ontwikkeld en 10 woningen op locaties elders in Borne. Deze notitie heeft betrekking op deze laatstgenoemde 10 woningen. De uitleglocatie Borne-Maten wordt, als gevolg van de gemaakte afspraken, buiten deze beoordeling gelaten. Ook voor die plannen waarvoor door het college inmiddels schriftelijke toezeggingen zijn gedaan, is de beoordeling niet meer van toepassing. Nieuwe plannen kunnen echter pas van zacht naar hard worden getransformeerd indien er, bijvoorbeeld als gevolg van het afboeken van overcapaciteit, weer planologische ruimte (plancapaciteit) ontstaat.

Tenslotte zijn ook initiatieven waarop het vastgestelde Rood voor Rood beleid of het beleid voor Vrijkomende Agrarische Bebouwing van toepassing is, vrijgesteld van het doorlopen van dit toetsingskader. Ook wijzigingsbevoegdheden, zoals bijvoorbeeld Roskamlanden, zijn vrijgesteld van het doorlopen van dit toetsingskader. Ze dienen echter wel te passen binnen het beschikbare richtgetal

Nieuwe woningbouwplannen worden beoordeeld aan de hand van zowel kwantitatieve als kwalitatieve uitgangspunten.

Kwantitatief uitgangspunt

Zoals hierboven al aangegeven, heeft deze notitie betrekking op de 10 woningen die gemiddeld jaarlijks in de gemeente Borne kunnen worden gebouwd op locaties elders dan in de Borne-Maten. Deze 10 woningen, of het restant daarvan in een bepaald jaar, vormen voor dat jaar de nog voorhanden zijnde planologische ruimte.

Kwalitatieve uitgangspunten

Kwalitatieve uitgangspunten gelden op een tweetal gebieden:

In eerste instantie dient er te worden gebouwd voor de actuele lokale behoefte. Een plan dient te voorzien in een specifieke zich op dat moment voordoende vraag. Naast levensloopbestendige woningen (liefst op een aanvaardbare loopafstand van een OV-halte en/of een wijkvoorziening op het gebied van welzijn of winkels) is er op dit moment vooral behoefte aan woningen voor één en twee persoonshuishoudens en voor (lagere)middeninkomens.

Naast het bouwen voor een aantoonbaar aanwezige behoefte, dient een initiatief te voldoen aan de volgende ruimtelijke uitgangspunten:

Aangetoond moet worden dat er sprake is van het versterken van de ruimtelijke kwaliteit of het oplossen van een ruimtelijk dan wel maatschappelijk ongewenste situatie. Het feit dat een plek leeg is, is geen argument om deze te bebouwen. Met betrekking tot dit uitgangspunt wordt een uitzondering gemaakt voor woningsplitsing, aangezien er daarbij alleen in pandig veranderingen worden aangebracht.

Er worden, met uitzondering voor de specifieke behoefte vanuit de kerkdorpen, geen nieuwe uitleglocaties gecreëerd. Bestaande en in ontwikkeling zijnde uitleglocaties (waaronder Borne-Maten, Roskamlanden, Hemmelhorst, 't Hesseler) worden afgerond.

Aangetoond moet worden dat een initiatief bijdraagt aan een goede verscheidenheid aan woonmilieus, woningtypes en prijsklassen voor Borne als geheel, maar vooral ook binnen de wijken.

In de praktijk

De binnengekomen (principe)aanvragen worden op één centraal punt (beleidsmedewerker wonen, team Grondgebied/Ontwikkeling) verzameld en gecoördineerd.

Procesmatig betekent dit de volgende stappen:

- De initiatiefnemer dient een eerste globale aanvraag in waarin hij in ieder geval aangeeft
 - op welke locatie de ontwikkeling plaats vindt,
 - hoeveel woningen er worden gebouwd,
 - een globale motivering met betrekking tot de ruimtelijke uitgangspunten.
- De gemeente beoordeelt deze aanvraag en neemt een ambtelijk standpunt in, waaruit duidelijk

wordt of de initiatiefnemer al dan niet door kan gaan in de procesgang. Indien dit standpunt behelst dat er geen medewerking aan het project zal worden verleend, zal dit schriftelijk aan de initiatiefnemer worden medegedeeld. Indien er wel medewerking aan het project zal worden verleend, wordt dit in een door het college genomen principebesluit vevat en wordt de initiatiefnemer schriftelijk medegedeeld of het richtgetal meteen aan het project kan worden toegewezen, of dat het project op de wachtlijst zal worden geplaatst waarmee dat later het geval is.

- Vanaf het moment van daadwerkelijk toewijzen van het richtgetal aan het betreffende project krijgt de initiatiefnemer zes maanden de tijd om de ingediende principeaanvraag om te bouwen tot een volwaardig en goed ruimtelijk en volkshuisvestelijk onderbouwd plan.
- Een aanvraag dient aan alle kwantitatieve en kwalitatieve randvoorwaarden en uitgangspunten te voldoen. Indien er sprake is van meerdere aanvragen die deze toets in dezelfde periode doorstaan, geldt de volgorde van binnenkomst van de aanvraag.
- Wanneer blijkt dat een aanvraag stagneert of niet haalbaar is, zal dit richtgetal worden teruggenomen om beschikbaar te komen voor een ander project.

Monitoring

Woningbouwprogrammering is een dynamisch systeem. Dit is ook onderkend in de "Bestuursovereenkomst Woonafspraken Twente", waarin is opgenomen dat deze overeenkomst tweejaarlijks wordt geactualiseerd.

Op gemeentelijk niveau is voor Borne monitoring van het richtgetal een continu proces. In navolging daarvan zal het woningbouwprogramma jaarlijks worden geactualiseerd en -indien nodig- bijgesteld. Het actualiseren geschiedt op basis van de meest recente Primos-prognose en nieuwe inzichten vanuit het RWP. Daarnaast dient, zowel kwantitatief als kwalitatief, de behoefte te worden gemonitord. Dit gebeurt op regionaal niveau, met de corporatie als het gaat om de sociale voorraad en zelfstandig voor onze eigen gemeente. Als tussentijds de behoefte van specifieke doelgroepen significant verandert, dan kan dit aanleiding zijn om het woningbouwprogramma op dat onderdeel bij te stellen.

TOELICHTING

Regionale woonafspraken

In regionaal verband zijn afspraken gemaakt over de woningbouwprogrammering. Deze afspraken zijn vastgelegd in de "Bestuursvereenkomst Woonafspraken Twente" d.d. 29-01-2016.

Onderdeel van de bestuursvereenkomst is de Regionale Woon Programmering, kortweg RWP. In de RWP hebben de deelnemende partijen de plancapaciteit en behoefte vastgelegd evenals een aanpak om te komen tot een evenwichtige woningbouwprogrammering binnen de regio. In het kader van de bestuursvereenkomst is vastgelegd dat gemeenten iedere twee jaar bezien hoe de balans tussen vraag en aanbod (programmeringsstrategie) tot stand komt.

Deze "Bestuursvereenkomst Woonafspraken Twente" is in het eerste half jaar van 2019 geactualiseerd en door GS vastgesteld. In navolging van het bestuurlijke overleg op 18 oktober, zal deze aan het college worden aangeboden. Het Coalitieakkoord 2019-2023 "Samen bouwen aan Overijssel" geeft daarbij richting en benadert de woningbouwopgave minder vanuit de kwantiteit en meer vanuit de kwaliteit. In dit akkoord geeft de provincie aan dat er *'meer woningen dienen te worden gebouwd, die beter aansluiten op de zich voordoende behoefte'*. Om dat te bereiken wil de provincie *'belemmeringen in de regelgeving, die het aantal passende en benodigde woningen in de weg staan, zoveel mogelijk wegnemen'*. In navolging van deze ambitie wil de provincie in samenwerking met verschillende partijen werken aan een kwalitatieve woningbouwprogrammering, waarbij de ingediende plannen goed onderbouwd dienen te zijn.

In het hierboven genoemde RWP hebben alle Twentse gemeenten, op basis van een eerste verkenning, de harde plancapaciteit in beeld gebracht, welke is afgezet tegen de behoefte-raming (Primos 2013). Hierdoor is een kwantitatief beeld ontstaan van de mate van overprogrammering. Volgens deze verkenning is er in Borne sprake van een overprogrammering van 230% ten opzichte van de geprognosticeerde behoefte. Dit percentage is zo hoog omdat tevens de uit te werken plannen worden meegerekend in de harde plancapaciteit.

Aangezien de Borsche Maten een bijzondere positie heeft binnen de netwerkstad (opvang van een deel van de regionale behoefte), is afgesproken dat Borne op jaarbasis 100 woningen aan de plancapaciteit mag toevoegen en dat de Borsche Maten mag door ontwikkelen tot een wijk van uiteindelijk 2.300 woningen.

In navolging van deze afspraken, heeft het college van burgemeester en wethouders besloten tot een 90/10 verhouding in de ontwikkeling van de uitleglocatie Borsche Maten ten opzichte van locaties elders binnen de gemeente.

De beperkte planologische ruimte heeft als gevolg dat we niet overal meer ongelimiteerd kunnen blijven bouwen en dat we het programma in balans moeten brengen met de actuele en de te verwachten vraag. Naast het ontwikkelen van woningbouw in de Borsche Maten willen we ook kunnen blijven bouwen op locaties die bijvoorbeeld zeer geschikt zijn voor een bepaalde doelgroep, of op plekken waar we in het bestaand stedelijk gebied leegstand willen tegengaan of gaten willen opvullen.

Dat betekent dat we nieuw ingediende plannen en initiatieven zullen beoordelen op hun toegevoegde waarde en op basis daarvan keuzes maken: waar werken we op welk moment aan mee? Om zowel de kwaliteit van het bestaand stedelijk gebied te borgen als de woningbouwontwikkeling in de Borsche Maten te stimuleren, is het voor de gemeente Borne van groot belang te zoeken naar een goede balans tussen bouwen op locaties in het bestaand stedelijk gebied en bouwen op uitleglocaties.

Plan capaciteit

De gemeente Borne beschikt over diverse plannen die woningbouw mogelijk maken. Naast de Borsche Maten zijn er nog enkele kleinere uitleglocaties (Oosterveld, Roskam Landen, Bornse Flieren, Kollergang, Hemmelhorst) in ontwikkeling. Tevens is er, binnen het bestaand stedelijk gebied van Borne, sprake van een aantal ontwikkellocaties waar woningbouw plaats kan vinden. In enkele gevallen zijn daartoe door externe partijen al aanvragen ingediend. Voor een aantal locaties is woningbouw rechtstreeks bestemd. Op sommige locaties is al gestart met de ontwikkeling van

woningbouw, terwijl er voor andere locaties nog geen plannen in ontwikkeling zijn.

Een groot deel van de harde plannen (verdisconteerd in een bestemmingsplan) sluit nog steeds aan bij de actuele vraag vanuit de markt. Sommigen echter ook niet (meer). Daarbij kan het gaan om plannen die lang geleden zijn bedacht, maar nooit zijn uitgevoerd. Nu de vergrijzing steeds verder doorzet en het moment dat bevolkingsgroei niet langer vanzelfsprekend is steeds dichterbij komt, zullen we anders naar de markt moeten kijken. De bevolkingscijfers tonen aan dat in Twente de groei afvlakt en dat de bevolking zich vanaf ongeveer 2030 in aantal zal stabiliseren of mogelijk licht afnemen. Wel is er voorlopig nog sprake van groei in het aantal huishoudens als gevolg van de zich voordoende huishoudensverduunning. Uiteraard heeft dit gevolgen voor de woningbouwproductie.

Overprogrammering

Als we alle woningbouwmogelijkheden in harde plannen binnen de gemeente Borne bij elkaar optellen is er in het kader van de regionale woonafspraken sprake van overprogrammering. Om nieuwe plannen in ontwikkeling te kunnen nemen, dient de gemeente aan te geven hoe zij daarmee om gaat. Voor de Bornsche Maten is in dit verband al aangegeven dat de vierde fase (400 woningen), welke als reservelocatie is opgenomen in de Structuurvisie Borne 2030, niet meer in de woningbouwprogrammering wordt opgenomen. Daarnaast is afgesproken dat er voor deze wijk wordt gewerkt met een adaptief vraaggericht programma dat wordt opgeknipt in fases en dat aansluit op de behoefte vanuit de netwerkstad aan mooi dorps wonen.

Daarnaast dienen, ten behoeve van het terugbrengen van de aanwezige overcapaciteit, op basis van de gemaakte inventarisatie van de plancapaciteit, keuzes te worden gemaakt met betrekking tot het al dan niet of beperkt tot ontwikkeling brengen van ontwikkellocaties.

Evenwichtig woningbouwprogramma

Om tot een evenwichtig woningbouwprogramma te kunnen komen, volgen we een drietal sporen:

1. In het eerste spoor hebben we de plannen met daadwerkelijk aanwezige bestemmingscapaciteit voor woningbouw in beeld gebracht. Enerzijds zullen bestaande locaties nog eens kritisch worden bekeken. En anderzijds wordt bekeken of er plekken zijn, waar we de plancapaciteit gefaseerd kunnen terugbrengen. Deze nieuwe situaties worden uiteindelijk in bestemmingsplannen dan wel het omgevingsplan vastgelegd. In verband met de mogelijkheid tot financiële schadeclaims, vraagt dit traject om de nodige zorgvuldigheid. Deze schade kan zowel ontstaan vanuit het publiekrecht (bestemmingsplan) als het privaatrecht (overeenkomsten). Om dit te voorkomen wordt voorzienbaarheid gecreëerd, welke moet worden afgeleid uit een door bevoegd gezag geautoriseerd openbaar stuk, waarin de beoogde planologische verandering voldoende concrete vorm heeft gekregen en waarin de beoogde ontwikkeling zodanig concreet is beschreven dat een redelijk denkend en handelend eigenaar, koper of anderszins belanghebbende daaruit de conclusie kan trekken dat de beoogde ontwikkeling voor hem gevolgen kan hebben. Indien er reeds vergunningen voor percelen zijn verleend, dan zal in het verlengde van dit spoor bekeken worden hoe om te gaan met eventuele intrekkingen.

In 2018 is gestart met het creëren van voorzienbaarheid voor een viertal bestemmingen met plancapaciteit voor woningbouw in het centrum van Borne (Centrum 1+2 en Gemengd 1+2). Het volgende beleidskader is hiervoor geformuleerd:

Wijzigingsbevoegdheid

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd het maximaal toegestane aantal woningen op een bouwperceel te verlagen tot het aantal bestaande woningen, mits:

- a. een termijn van tenminste één jaar is verstreken na het moment dat dit plan in werking is getreden;*
- b. op het moment van verstrijken van de onder a genoemde termijn geen sprake is van een aangevraagde omgevingsvergunning voor het bouwen van een woning.*

Daarnaast zullen ook de aanwezige uitleglocaties nog eens kritisch worden bekeken. Onder 'Beoordelen van nieuwe woningbouwplannen' wordt verder in gegaan op de werkwijze voor het beoordelen van dergelijke verzoeken.

2. Het tweede spoor ziet toe op een kwalitatieve herprogrammering van de Bornsche Maten. In regionaal verband is afgesproken dat de uitleglocatie Bornsche Maten kwantitatief mag doorgroeien tot een woonwijk van maximaal 2.300 woningen. Tevens is afgesproken dat, aangezien de Bornsche Maten beoordeeld is als een *“goede tot zeer goede woonlocatie”*, gewerkt wordt aan een stedenbouwkundige opzet welke uitgaat van een adaptieve omvang en programmering. Er worden verschillende fases of lobben gecreëerd, waarbij iedere fase op zichzelf kan functioneren en een afronding kan vormen van de woonwijk. De bebouingsdichtheid neemt daarbij naar de randen toe af.
3. Het derde spoor betreft de wijze waarop we nieuwe plannen toevoegen. Er zijn verschillende juridische instrumenten die het mogelijk maken om woningen toe te voegen. Dat zijn het bestemmingsplan, de buitenplanse afwijking (artikel 2.12, lid 1 onder a, sub 3) en in toenemende mate ook de bij AMvB aangewezen gevallen (artikel 2.12, lid 1 onder a, sub 2. Dit instrument wordt ook wel aangeduid als 'kruimelgevallen'.
De gemeente wil woningbouwplannen op een eenduidige manier kunnen toetsen, waarbij het niet uitmaakt welke planologische procedure wordt gevoerd. In de afgelopen periode is gebruik gemaakt van het *“Kwalitatief Afwegingskader Woningbouw”* als leidraad voor het beoordelen van woningbouwplannen. Woningbouwprogrammering is echter een dynamisch en context gedreven systeem. Gebleken is dat dit afwegingskader op onderdelen aanpassingen behoeft. Dit onder meer omdat hiermee niet kan worden gestuurd op het gefaseerd in behandeling nemen van aanvragen met betrekking tot *“kruimelgeval”*-omgevingsvergunningen. Daarnaast is er behoefte aan een procesinstrument dat uitgaat van de vraag of vanuit ruimtelijk oogpunt een functiewijziging naar wonen ter plaatse wenselijk is en of woningbouw aansluit bij de behoefte.

Team Grondgebied/Ontwikkeling
03 december 2019