



# Samenwerkingsovereenkomst woonafspraken West-Overijssel

2016 - 2020

27 januari 2016



# Samenwerkingsovereenkomst woonafspraken West-Overijssel

2016 - 2020



# Inleiding

*Gemeenten en provincie hebben in 2014 de Regionale Woonvisie West-Overijssel vastgesteld. Hierin staan onze gezamenlijke ambities en een visie op wonen voor de regio. De regio bestaat uit elf gemeenten in West-Overijssel: Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle.*

*In 2015 hebben gemeenten en provincie gezamenlijk een traject doorlopen waarin de gezamenlijke ambities en visie hebben geleid tot woonafspraken op 5 thema's: (A) doelgroepen, (B) wonen en zorg, (C) stedelijke vernieuwing, (D) bestaande voorraad en (E) programmeren en zuinig ruimtegebruik. Binnen de kaders van bestaand beleid<sup>1</sup> en besluiten<sup>2</sup>, waaronder ook de ladder van duurzame verstedelijking, staan we voor een goede ruimtelijke ordening en gaan we samen op zoek naar innovatieve oplossingen en mogelijkheden om ook in de toekomst aan de huisvestingsopgave te kunnen voldoen.*

De woonafspraken gelden voor de periode 1 januari 2016 tot en met 31 december 2020. Ten aanzien van de programmering wordt een doorkijk gegeven naar 2025. Elk jaar wordt de voortgang van de afspraken gemeten en besproken. In 2018 vindt een midtermreview plaats, waarbij de aanpak en resultaten worden geëvalueerd en indien noodzakelijk aangepast. In 2016 wordt gezamenlijk een monitoringssysteem bepaald.

## **Gemeenten in West-Overijssel en provincie Overijssel spreken af:**

### **(A) Doelgroepen**

1. Er is regionale afstemming en uitwisseling tussen gemeenten over de knelpunten en mogelijke oplossingen voor de huisvesting van statushouders. De provincie organiseert minimaal 2 maal per jaar een regionale afstemmingsbijeenkomst over statushouders om kennis en ervaring uit te wisselen tussen gemeenten. De provincie en gemeenten betrekken hierbij de relevante stakeholders waaronder het COA, het Rijk en de woningcorporaties. Ter voorbereiding op de bijeenkomst leveren gemeenten bespreekpunten aan.
2. Gemeenten en provincie willen doorstroming op de woningmarkt te bevorderen:
  - 2.1. Provincie gaat samen met gemeenten onderzoeken welke instrumenten in de huidige markt nodig zijn om doorstroming te bevorderen (bestaande en nieuwe regelingen, waaronder: erfpacht, starterslening, SVn restschuld, CPO en mogelijkheden tav middeldure huur en doelgroep uitstroom beschermd wonen). Belangrijke aspecten zijn de mogelijke financieringsbronnen en mogelijkheden tot maatwerk per gemeente.
  - 2.2. Provincie en gemeenten gaan experimenteren met pilots om doorstroming te bevorderen.
  - 2.3. Gemeenten maken gezamenlijk een voorstel om beleggers in middeldure huur te trekken. Provincie faciliteert dit.

### **(B) Wonen en zorg**

3. Provincie organiseert samen met gemeenten 2 keer per jaar een bijeenkomst tussen gemeenten, provincie, corporaties, zorginstellingen en zorgkantoren, waarin over en weer beleidsinformatie, kennis en kunde wordt gedeeld, zodat gemeenten meer inzicht in vraag en aanbod van zorgvastgoed krijgen.
4. Provincie en gemeenten stimuleren het langer zelfstandig thuiswonen, door
  - 4.1. de campagne 'Lang zult u wonen' en andere vormen van bewustwording;
  - 4.2. te streven naar verbreding van de duurzaamheidsleningen voor woningaanpassingen, mogelijk in de zin van een zogenaamde 'blijverslening';
  - 4.3. te onderzoeken of een pilot mogelijk is waarbij woningaanpassingen gehuurd kunnen worden;
  - 4.4. innovatieve mogelijkheden te zoeken voor bijv. de inrichting van de openbare ruimte, onder meer via het traject Ruimte voor ruimdenkers.

<sup>1</sup> Waaronder: Omgevingsvisie Overijssel, Coalitieakkoord Provincie Overijssel 'Overijssel Werkt', Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

<sup>2</sup> Amendement bij besluit PS/2014/359 Vervolg prestatie-afspraken wonen; Besluit doorzettingskracht PS/2014/1046.

5. Provincie en gemeenten willen de ontwikkeling van nieuwe woonvormen stimuleren door:
  - 5.1. Pilots op te zetten voor innovatieve woonconcepten voor zorgdoelgroepen, statushouders, en kleine huishoudens (bijv. combineren van woon-urgente, uitstroom uit zorgwoningen, woningzoekenden door scheiding en arbeidsmigranten)
  - 5.2. te verkennen welke instrumenten ontwikkeld kunnen worden waarmee nieuwe 'woonaanbieders' (CPO, wooncoöperaties, stichtingen) worden gestimuleerd ten behoeve van zelfbeheer en zelfbouw.
  - 5.3. één keer per jaar een bijeenkomst te organiseren ten behoeve van kennisuitwisseling over pilots voor innovatieve woonconcepten. De provincie faciliteert de bijeenkomst.

### **(C) Stedelijke vernieuwing**

6. Gemeenten onderzoeken samen met partners de noodzaak voor het creëren van een flexibele schil t.b.v. woonurgente en bijzondere doelgroepen en inventariseren hiervoor, indien nodig, kansrijke locaties.
7. Gemeenten en provincie gaan in 2016 gezamenlijk onderzoeken of een transformatie/hergebruikscan een instrument is om om te gaan met opgaven ten aanzien van hergebruik, sloop(en recycling) en verruïning van vastgoed. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten op bestaande transformatiescans.
8. De provincie ontwikkelt in 2016 een aanpak voor het centrumgebied/de kernen in analogie aan de HMO aanpak voor binnenstedelijke transformatie<sup>3</sup>.
  - 8.1. Gemeenten Zwartewaterland, Hardenberg, Raalte, Zwolle en Steenwijkerland denken hierin mee.
  - 8.2. Na de ontwikkeling van de aanpak in 2016 bepalen gemeenten of en zo ja hoe zij participeren in de ontwikkelde aanpak.
  - 8.3. Als voorwaarde voor de aanpak voor binnenstedelijke transformatie brengen gemeenten tweemaal (om te beginnen in 2016) hun vrijkomend (gemeentelijk) vastgoed in kaart, prioriteren hier binnen locaties die bijzondere aandacht nodig hebben en bedenken hier een aanpak (uitvoeringsstrategie) op.
9. Gemeenten en provincie houden elk jaar een event waar best-practices in het kader van stedelijke vernieuwing en transformatie worden gedeeld. De provincie vraagt ieder jaar welke gemeenten mee willen organiseren en samen wordt de invulling van het event bepaald.

### **(D) Bestaande voorraad<sup>4</sup>**

10. De provincie investeert in het kader van verduurzaming van de bestaande particuliere woningvoorraad samen met gemeenten en andere partners<sup>5</sup> binnen de Overijsselse Aanpak in centrale ondersteuning van de gemeenten en van regionale initiatieven.
  - 10.1. Ten behoeve van beleidsontwikkeling bij gemeenten en monitoring van de voortgang en de status van de woningvoorraad ontwikkelt de provincie samen met externe partners een Data Management Systeem (DMS). Gemeenten en partners leveren actief data en informatie aan om het systeem up to date te houden.
  - 10.2. Vanuit de Overijsselse Aanpak wordt centrale ondersteuning voor communicatie beschikbaar gesteld.

<sup>3</sup> Coalitieakkoord GS 2015-2019 : In navolging van de succesvolle werkwijze van HMO bij de herstructurering van werklocaties, zetten wij een soortgelijk vehikel in voor herstructurering van leegstand in de binnenstad. Dit gebeurt in kansrijke gebieden onder voorwaarde dat anderen ook bijdragen.

<sup>4</sup> Zie: Samenwerkingsovereenkomst Overijsselse Aanpak 2016-2020.

<sup>5</sup> Partners zijn: Uneto-VNI, Bouwend Nederland, Rijk en Kamer van Koophandel.

11. De provincie stelt een financiële bijdrage van € 60.000 per gemeente beschikbaar voor de doorontwikkeling van gemeentelijke energie-/woonloketten voor de periode 2016-2020.  
Voorwaarden voor deze bijdrage zijn:
  - 11.1. Gemeentelijk cofinanciering van € 60.000,- , inzet in uren meegerekend;
  - 11.2. De gemeente zet zich maximaal in om in 2020 45% van de eigen koopwoningvoorraad op minimaal label B te brengen, en
  - 11.3. Stelt daartoe een plan van aanpak op waarin zij ingaat op:
    - 11.3.1. hoe het gemeentelijk energieloket zo efficiënt mogelijk wordt georganiseerd, waarbij zo mogelijk verbreding wordt gezocht naar aanpalende thema's als langer thuis wonen, veiligheid of gezondheid, en waarbij de markt een actieve rol krijgt toebedeeld. Daar waar dit efficiënt of effectief is wordt samenwerking met buurgemeenten nagestreefd;
    - 11.3.2. Hoe er wordt gewerkt naar een verzelfstandigde markt in 2020;
    - 11.3.3. Het ontwikkelen en uitvoeren van een actieve marktaanpak door de gemeente, in samenwerking met lokale ondernemers of lokale initiatieven.
12. Op basis van extra ambities of specifieke inzet op kennisontwikkeling en innovatie, marktontwikkeling, verbreding van de vraag of het verzelfstandigen van de markt kunnen gemeenten met de provincie maatwerkafspraken maken. Op deze middelen kan een beroep worden gedaan indien met een gemeente wordt overeengekomen:
  - Een x-aantal woningen of x-percentages van de woningvoorraad te verduurzamen;
  - Inzet te leveren op een specifieke vorm van sociale/conceptuele/financiële innovatie;
  - Een relevante pilot of proeftuin in de eigen gemeente op te zetten;
  - Inzet op specifieke doelgroepen;
  - Actieve opschaling van een succesvolle aanpak.
 Voor deze middelen geldt een vereiste van gemeentelijke cofinanciering én marktfinanciering.
13. Gemeenten streven er naar om de verduurzaming van de sociale huurwoningvoorraad op te nemen in de prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties.
14. De provincie heeft in het bestaande convenant (energiefonds) met de corporaties de verduurzaming van de sociale huurwoningvoorraad opgenomen.
15. Provincie en gemeenten willen in gesprek met corporaties o.a. over energieneutrale nieuwbouw, levensloopbestendigheid en verduurzaming bestaande voorraad.
16. Gemeenten en provincie bevorderen energieneutrale woningbouw. In 2016 gaan we onderzoeken op welke wijze dit gestimuleerd kan worden.

### **(E) Programmeren en zuinig ruimtegebruik**

17. Ten behoeve van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en de regionale onderbouwing en afstemming voor de ladder van duurzame verstedelijking maken gemeenten en provincie afspraken over programmeren.
18. In voorliggende overeenkomst staan de hoofdafspraken, in het programmeringsdocument dat als bijlage is bijgevoegd staat de specificering en uitleg. In het programmeringsdocument worden elke twee jaar de wijzigingen doorgevoerd door besluiten van de colleges van GS en B&W.
19. Gemeenten prioriteren op lokaal niveau plannen om tot een goede balans tussen vraag en aanbod op de woningmarkt te komen.
20. Gemeenten en provincie spreken af dat een balans op de lokale woningmarkt maximaal 100% plancapaciteit ten opzichte van de te hanteren prognose inhoudt.
21. De te hanteren prognose is vastgelegd in het programmeringsdocument.
22. Gemeenten zorgen voor balans tussen vraag en aanbod op de woningmarkt binnen een periode van 3 jaar.

23. Gemeenten bezien elke 2 jaar hoe de balans tot stand komt (programmeringsstrategie).
24. Gemeenten maken afspraken binnen de subregio.
25. Gemeenten maken indien aan de orde bij nieuwe of gewijzigde plannen afspraken met planrelevante gemeenten uit de regio ten behoeve van een goede kwantitatieve en kwalitatieve afstemming.
26. De provincie ontwikkelt en deelt kennis en kan onderzoeken, analyses en programmeringsstrategieën faciliteren en ondersteunen. Gemeenten geven aan waar behoefte aan is.
27. Bij sloop in combinatie met vervangende nieuwbouw wordt er planologisch-juridisch geborgd of er meer of minder woningen voor terugkomen. De in de komende periode verwachte sloop kan bij de woningbehoefte worden opgeteld, zonder dat een concrete koppeling wordt gelegd met de te slopen woningen.
28. Om toekomstbestendigheid van bestaand zorgvastgoed te waarborgen spreken gemeente en provincie af dat overgang van intramuraal naar extramuraal binnen de bestaande voorraad wordt beschouwd als een ontwikkelen voor een bijzondere doelgroep, die niet meegerekend wordt met het woningbouwprogramma. Over de bestemming die dan aan een (voormalig) zorg complex moet worden gegeven treden gemeente en provincie in overleg.
29. Transformatie, bouw of tijdelijke inrichting van bestaande voorraad specifiek voor statushouders wordt beschouwd als ontwikkelen voor een bijzondere doelgroep, die niet meegerekend wordt met het woningbouwprogramma. Over de bestemming die aan een dergelijke ontwikkeling moet worden gegeven treden gemeente en provincie in overleg.
30. Het college van GS behouden zich de mogelijkheid tot inzet van het juridisch instrumentarium bij niet nakomen van de afspraken over programmeren.

### **Monitoring**

31. Begin 2016 wordt nader bepaald hoe gemeenten en provincie deze afspraken gaan monitoren.





**RWP West-Overijssel**

**Bijlage bij samenwerkingsovereenkomst  
woonafspraken 2016 - 2020**

**stec  
groep**



# RWP West- Overijssel (Regionale Woon Programmering)

Stec Groep aan gemeenten in West-Overijssel

**Peter van Geffen & Bouke Timmen**  
**7 december 2015**

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
1.1	Situatie .....	2
1.2	Basis voor RWP West-Overijssel: Ladder voor duurzame verstedelijking .....	2
<b>2</b>	<b>Feiten, behoefte, plannen: afspraken eind 2015</b>	<b>5</b>
2.1	Regio: woningmarkten overwegend lokaal, bovenlokale dynamiek ook buiten West-Overijssel .....	5
2.2	West-Overijsselse gemeenten: woningvraag en aanbod in harde plancapaciteit inclusief uitwerkingsplichten .....	6
2.3	Harde plannen voldoen niet altijd aan kwalitatieve behoefte en moet sneuvelen; zachte plannen kunnen wel voldoen aan de behoefte .....	7
2.4	Afspraak: maximaal 100% programmering behoefte, maar ideaal is onderprogrammering .....	8
2.5	Gemeenten met overprogrammering in harde plannen (directe bouwtitels, uitwerkingsplichten), brengen die met maximale voortvarendheid terug, evenwel maximaal binnen een termijn van 3 jaar .....	8
2.6	Beeld en toelichting per gemeente .....	8
<b>3</b>	<b>Een nieuw plan in procedure brengen</b>	<b>11</b>
3.1	Gezamenlijke uitgangspunten in West-Overijssel .....	11
3.2	Afstemming: procedure vanaf 2016 .....	11
<b>4</b>	<b>Overige punten van samenwerking</b>	<b>13</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Situatie

De ambtenaren en wethouders van de gemeenten in West-Overijssel hebben dit jaar gebruikt om nieuwe afspraken te maken over de regionale woonprogrammering, samen met de provincie.

Aanleidingen:

- U hebt in West-Overijssel een regionale woonvisie vastgesteld, waarin regionale woonprogrammering een belangrijke nieuwe lijn is. U wilt stappen zetten in meer en betere programmering, ook in kwalitatief opzicht.
- De provincie Overijssel (PS besluiten (PS/2014/389 en PS/2014/1046)) wil forse stappen zetten in het terugbrengen van overprogrammering.
- De Ladder voor duurzame verstedelijking vraagt veel meer afspraken over programmering in West-Overijssel en terugdringen van overprogrammering. Op dit moment hebben veel bestemmingsplannen in West-Overijssel (zeer veel) last van de Ladder bij de Raad van State, bij gebrek aan passende regionale programmering.

Dit document – RWP West-Overijssel genaamd – legt vast wat de afspraken zijn in West-Overijssel en wordt voorgelegd aan de gemeentebesturen en provincie ter besluitvorming. Stec Groep heeft het maken van de afspraken begeleidt en dit document gemaakt. Het document is de bijlage bij de samenwerkingsovereenkomst woonafspraken.

Als dit RWP West-Overijssel is vastgesteld en aanvaard door gemeenten en provincie:

- Weten gemeenten welk kader er is voor hun woonprogrammering.
- Is duidelijk wanneer de provincie het eens is met een woonplan van de gemeenten.
- Kunnen gemeenten hun onderbouwingen voor de Ladder voor een belangrijk deel hierop baseren.

Daarnaast is in West-Overijssel een grote veranderslag gemaakt in denken over woonprogrammering en hebben gemeenten een goede stap gezet in meer samenwerking en intervisie over kwalitatieve programmering en terugdringen overprogrammering. Veel bestuurders hebben intensief gediscussieerd over de kwaliteit van hun woonplannen en die in de regio. In veel colleges en raden is gesproken over de nieuwe woonprogrammering en de Ladder. In West-Overijssel is daarmee een grote slag gemaakt met het denken en werken volgens de Ladder voor duurzame verstedelijking.

## 1.2 Basis voor RWP West-Overijssel: Ladder voor duurzame verstedelijking

Het RWP West-Overijssel is gebaseerd op het concept en afwegingskader van de Ladder voor duurzame verstedelijking. De Ladder voor duurzame verstedelijking is opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van het Rijk en sinds oktober 2012 als motiveringseis opgenomen in het Bro. Overheden moeten op grond van het Bro elke nieuwe stedelijke ontwikkeling in een bestemmingsplan motiveren aan de hand van de drie treden van de Ladder. De Ladder is geënt op de oude 'SER- Ladder' uit 1999 die al langer gebruikt werd bij de afweging voor nieuwe bedrijventerreinen.

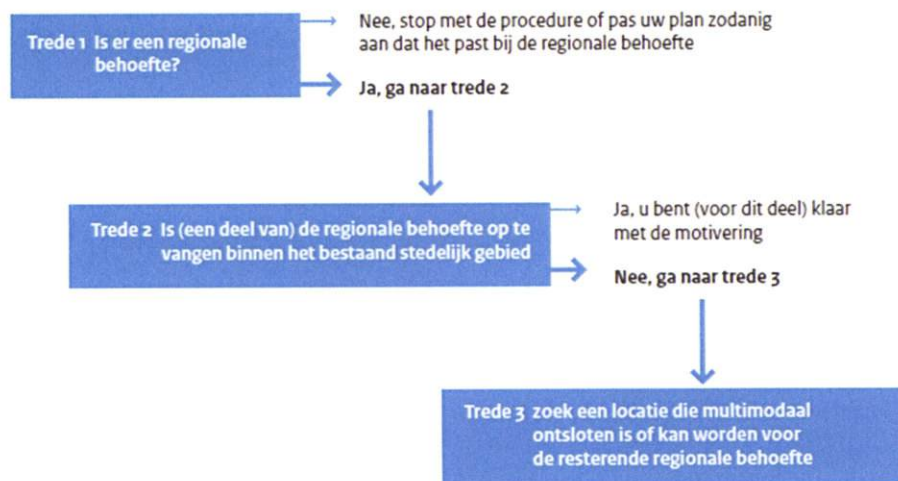
De Ladder voor duurzame verstedelijking is verankerd in het Bro in de artikelen 1.1.1 en 3.1.6. De tekst uit het Bro luidt als volgt:

‘De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.’

De Ladder voor duurzame verstedelijking bestaat uit drie treden en ziet er schematisch als volgt uit:

**Figuur 1: De Ladder voor duurzame verstedelijking**



Relevante kernbegrippen bij de Ladder voor duurzame verstedelijking zijn:

Nieuwe stedelijke ontwikkeling

‘Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen’.

Bestaand stedelijk gebied

‘Bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur’.

### Regio

De relevante reikwijdte c.q. het verzorgingsgebied van een functie. Het gaat feitelijk om de behoefte in het gebied waar het zwaartepunt van de marktbehoefte aan de betreffende ontwikkeling zich bevindt. Het gaat hier nadrukkelijk om de marktregio. Voor woningbouw wordt dit vooral bepaald door verhuisbewegingen. In veel gevallen komt de marktregio voor een woningbouwproject overeen met de kern of stad waarin het is gelegen inclusief een straal van maximaal 10 kilometer. Uit CBS-onderzoek blijkt immers: het merendeel van de mensen verhuist binnen de eigen woonplaats; vooral uit demografische en woongerelateerde motieven. Slechts één derde verhuist over de gemeentegrens heen; vooral uit werk- en studiemotieven. Zo'n één op de vier intergemeentelijke verhuizingen vindt plaats over een afstand tot 10 kilometer en de overige verhuizingen neemt in aantal geleidelijk af naarmate de afstand toeneemt.

### Actuele regionale behoefte

Marktvraag in de betreffende regio minus harde plannen hiervoor.

# 2 Feiten, behoefte, plannen: afspraken eind 2015

## 2.1 Regio: woningmarkten overwegend lokaal, bovenlokale dynamiek ook buiten West-Overijssel

Woningmarkten in West-Overijssel in eerste instantie lokaal georiënteerd

De Ladder voor duurzame verstedelijking vraagt van gemeenten bij nieuwe woonplannen een onderbouwing van de behoefte binnen de relevante regio. Het is daarbij belangrijk te kijken naar de reikwijdte van een functie. We gebruiken hiervoor de verhuisbewegingen in de periode 2004-2013 als basis.

Veruit de meeste verhuisbewegingen vinden plaats binnen de gemeentegrenzen. Tussen West-Overijsselse gemeenten loopt het aandeel verhuisbewegingen binnen de gemeentegrenzen uiteen tussen zo'n 55 en 75% van alle verhuisbewegingen. Daarmee zijn woningmarkten in West-Overijssel in eerste instantie lokaal georiënteerd.

Bovenlokale effecten vooral op planniveau, ook bovenlokale verhuisdynamiek over provinciegrens heen  
Verhuisdynamiek over gemeentegrenzen heen neemt af naarmate de afstand toeneemt. De meeste verhuisdynamiek tussen gemeenten in West-Overijssel vindt dan ook plaats met één of meerdere buurgemeenten waarmee een zekere woningmarktrelatie bestaat.

Nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied hebben de meeste potentiële impact op gemeentegrensoverschrijdende verhuisdynamiek. Afstemming over dergelijke ontwikkelingen is daarom zeer gewenst.

Op basis van de verhuisbewegingen in de periode 2004-2013 zien we dat er verhuisdynamiek plaatsvindt met gemeenten buiten Overijssel. Dit speelt in de Kop van Overijssel voor Steenwijkerland en Staphorst en in Salland voor Deventer. De dynamiek met Twentse gemeenten is zeer beperkt. In Twente wordt daarnaast een RWP Twente gemaakt en vastgesteld, met betrokkenheid van de provincie, dat grotendeels op dezelfde uitgangspunten is gebaseerd als het RWP West-Overijssel.

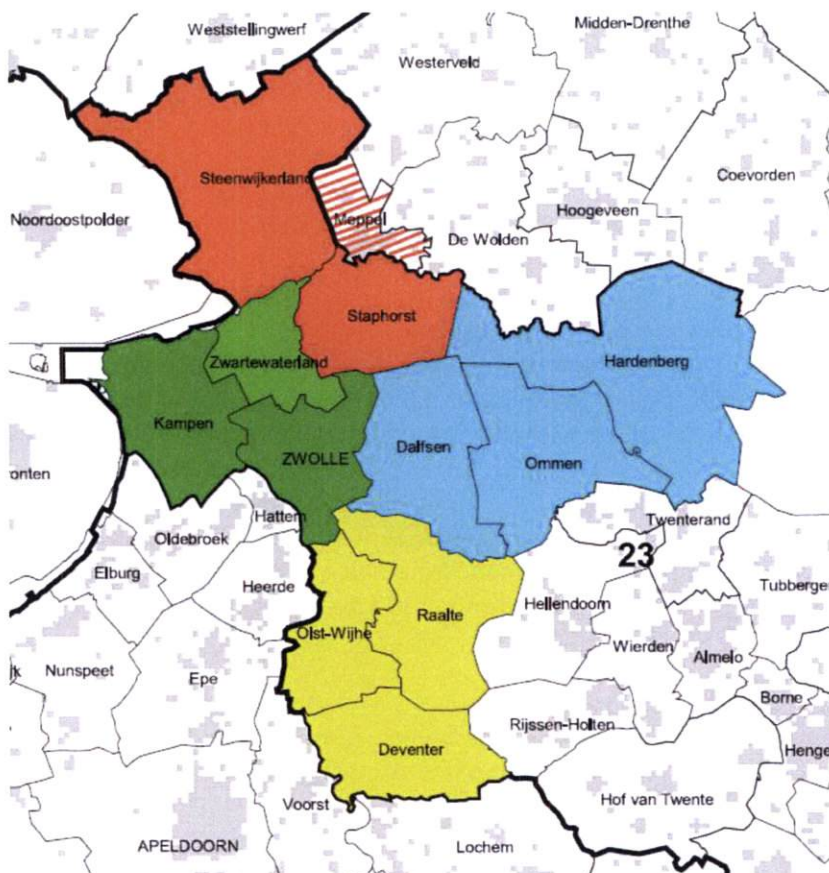
Subregio's als basis voor analyse en afstemming

Zoals aangegeven zijn woningmarktregio's in West-Overijssel in eerste instantie lokaal georiënteerd. Voor de gemeenten Steenwijkerland, Staphorst en Deventer is het van belang afstemming te hebben met gemeenten over de provinciegrens. Voor Steenwijkerland en Staphorst is Meppel van belang. Voor Deventer gaat het om afstemming binnen de Stedendriehoek.

West-Overijssel wordt onderscheiden in vier subregio's zodat op lager schaalniveau naar de marktsituatie kan worden gekeken en afstemming van plannen kan plaatsvinden. De volgende indeling wordt daarbij gebruikt:

- Kop Noord (Staphorst en Steenwijkerland).
- Kop Zuid (Zwolle, Kampen en Zwartewaterland).
- Vechtdal (Hardenberg, Dalfsen en Ommen).
- Salland (Deventer, Raalte en Olst-Wijhe).

**Figuur 2: Subregio's in West-Overijssel**



Bron: Stec Groep (2015). Basiskaart CBS indeling van Nederland in 12 provincies (2014)

Subregio's zijn niet in beton gegoten

De indeling in subregio's is niet heilig. De komende jaren moet blijken of de gekozen subregio's voor West-Overijssel een goed medium zijn voor regionale afstemming. Andere samenwerkingsvormen (bv. afstemming met buurgemeenten) of bijstelling van subregio's is mogelijk.

## 2.2 West-Overijsselse gemeenten: woningvraag en aanbod in harde plancapaciteit inclusief uitwerkingsplichten

Behoefte: PRIMOS 2013 aangevuld met scherpere sloopopgave

De West-Overijsselse gemeenten gebruiken de huishoudingsprognose van Primos 2013 als basis voor het vaststellen van de vraag naar nieuwe woningen en programmering. Primos wordt alom in Nederland hiervoor gebruikt. Zodra er goede inzichten ontstaan over Primos 2015 – in 2016 – kijkt West-Overijssel opnieuw naar de situatie. Zie tabel 1.

Harde plancapaciteit: opgave gemeenten en grondige check

Alle gemeenten in West-Overijssel hebben hun harde plannen grondig geïnventariseerd en doorgegeven aan Stec Groep. Daarbij is een verschil gemaakt tussen onherroepelijke bestemmingsplannen met bouwtitel en plannen met een uitwerkingsplicht, op basis van laatste jurisprudentie (en advies Hekkelman).



Uitwerkingsplichten zijn apart opgenomen omdat er nog een afweging in het kader van de Ladder en/of uitvoerbaarheid/goede ruimtelijke ordening moet plaatsvinden (zie 3.1).

**Tabel 1: indicatie woningvraag en beschikbare harde plancapaciteit in de periode 2016-2026 per gemeente**

Gemeente/ regio	Netto woning vraag 2016-2026	Harde plan-capaciteit 1-1-2016	Resterende woning behoefte 2016-2026	Aandeel harde plancapaciteit t.o.v. woningvraag 2016-2026	Woningen in uit te werken BP's	Aandeel inclusief uit te werken BP's
West-Overijssel	17.849	8.672	9.177	49%	4.906	76%
<b>Kop Noord</b>	<b>1.788</b>	<b>1.086</b>	<b>702</b>	<b>61%</b>	<b>300</b>	<b>78%</b>
Staphorst	591	312	279	53%	300	104%
Steenwijkerland	1.197	774	423	65%	0	65%
<b>Kop Zuid</b>	<b>8.541</b>	<b>3.218</b>	<b>5.323</b>	<b>38%</b>	<b>3.269</b>	<b>76%</b>
Kampen	1.880	1.033	847	55%	1.009	109%
Zwartewaterland	540	395	145	73%	240	118%
Zwolle	6.121	1790	4.331	29%	2020	62%
<b>Vechtdal</b>	<b>3.419</b>	<b>2.276</b>	<b>1.143</b>	<b>67%</b>	<b>347</b>	<b>77%</b>
Hardenberg	1.921	972	949	51%	347	69%
Dalfsen	1.022	845	177	83%	0	83%
Ommen	476	459	17	96%	0	96%
<b>Salland</b>	<b>4.101</b>	<b>2.092</b>	<b>2.009</b>	<b>51%</b>	<b>990</b>	<b>75%</b>
Deventer	2.727	1.069	1658	39%	900	72%
Raalte	880	759	121	86%	0	86%
Olst-Wijhe	494	264	230	53%	90	72%

Bron: ABF-Research, Primos2013, opgave gemeenten. Harde plancapaciteit gedefinieerd als plan met onherroepelijke status waarop een directe bouwtitel ligt. Onder woningen in uit te werken plannen worden uitwerkingsplichten waarop geen directe bouwtitel rust.

### 2.3 Harde plannen voldoen niet altijd aan kwalitatieve behoefte en moet sneuvelen; zachte plannen kunnen wel voldoen aan de behoefte

Een deel van de genoemde harde plannen voldoet niet aan de kwalitatieve vraag in de markt. In een deel van de gevallen betreft het bijvoorbeeld zogenaamde weilandplannen, maar het kan ook gaan om het verkeerde product op een binnenstedelijke locatie. Gemeenten in West-Overijssel lopen ieder hun harde plancapaciteit door en overwegen of deze nog voldoet aan de kwalitatieve vraag. Dit geldt voor de gemeenten die overprogrammering hebben (zie ook paragraaf 2.5) en gemeenten die dit niet hebben.

Zo gezien kunnen gemeenten zachte plancapaciteit hebben – ondanks dat zij in de tabel 1 forse plancapaciteit hebben – die voldoet in een kwalitatieve behoefte en dus veel beter passen in de lokale programmering.

Veel gemeenten staan derhalve voor een kwalitatieve herprogrammering waarbij harde plancapaciteit moet worden geschrapt en zachte plannen hard worden gemaakt.

Zie ook hoofdstuk 4: voorzienbaarheid.

## 2.4 Afspraak: maximaal 100% programmering behoefte, maar ideaal is onderprogrammering

De gemeenten in West-Overijssel maken in het RWP West-Overijssel de afspraak dat iedere gemeente maximaal 100% van de eigen vraag naar woningen als harde plancapaciteit beschikbaar maakt. Dat is in lijn met de Ladder voor duurzame verstedelijking en de visie van provincie. Alleen in uitzonderingssituaties – als er inhoudelijk markttechnisch een onderbouwing voor is, en de andere gemeenten akkoord zijn – kunnen gemeenten een deel van de behoefte van andere gemeenten in West-Overijssel vervullen, wordt afgesproken. Indien gemeenten er onderling niet uitkomen, maakt de provincie een afweging die mogelijk in plaats treedt van het voorgaande. De provincie zal dit ook in de verordening borgen.

De gemeenten in West-Overijssel streven naar onderprogrammering met een maximum van 60 tot 90%. Een aantal gemeenten zit hierop of hieronder, dat is prettig. In principe is deze onderprogrammering op dit moment nog enkel een streven, waar overigens veel draagvlak voor is. Door in (meer dan) 100% van de verwachte vraag al te voorzien met harde plancapaciteit, kunnen gemeenten immers goede initiatieven niet meer faciliteren, net zo min als plannen voor plekken die in de toekomst vrijkomen – in het bijzonder binnen bestaand stedelijk gebied – zoals herontwikkeling van locaties en transformatie van scholen, kloosters, kantoren en winkels.

Ofwel: door onderprogrammering behouden gemeente in West-Overijssel meer flexibiliteit voor goede zachte plannen die nog in procedure moeten worden gebracht.

## 2.5 Gemeenten met overprogrammering in harde plannen (directe bouwtitels, uitwerkingsplichten), brengen die met maximale voortvarendheid terug, evenwel maximaal binnen een termijn van 3 jaar

Gemeenten die meer dan 100% van de behoefte aan directe bouwtitels en uitwerkingsplichten hebben, hebben aan de rest van West-Overijssel uitgelegd hoe zij de overprogrammering gaan terugbrengen. De afspraak is daarbij gemaakt dat deze gemeenten begin 2016 een plan hebben gericht op:

- Ideale programmering naar maximaal 100% van de lokale behoefte in harde plannen.
- Direct stappen richting schrappen van overbodige bestemmingsplan capaciteit door intrekken van bestemmingsplannen.
- Echter maximaal binnen een termijn van maximaal 3 jaar.

Zo wordt er geborgd dat er op korte termijn geen enkele gemeente in West-Overijssel overaanbod van harde plancapaciteit heeft.

Afgesproken wordt dat de gemeenten met overcapaciteit periodiek hun subregio informeren over de voortgang. Afgesproken wordt dat de provincie de voortgang van het uit de markt nemen van overcapaciteit bij deze gemeente ieder kwartaal monitort.

## 2.6 Beeld en toelichting per gemeente

Hieronder geven de verschillende gemeenten een verder toelichting op hun situatie.

### Staphorst

De gemeente Staphorst voorziet met directe bouwtitels in zo'n 55% van lokale woningbehoefte de komende 10 jaar. Wel heeft Staphorst 300 woningen in een uitwerkingsplicht waarmee de 100% overschreden wordt. Staphorst verkent hiervoor de mogelijkheden van voorzienbaarheid. Voor het schrappen van de projecten maakt de gemeente Staphorst o.a. gebruik van de expertise van Bregman die gericht is op het creëren van voorzienbaarheid, beschikbaar gesteld door de provincie. Daarnaast heeft Staphorst een woningmarktrelatie met de Drentse gemeente Meppel. Om regionale afstemming te verzorgen – ook in het kader van de Ladder – zijn gesprekken opgestart tussen in ieder

geval Staphorst, Steenwijkerland en Meppel. Begin 2016 moet deze regionale afstemming handen en voeten krijgen. De provincie ondersteunt de gemeenten Staphorst en Steenwijkerland bij de verdere regionale afstemming met Meppel, ook via haar contacten met de provincie Drenthe. De provincie zal eventuele overcapaciteit in Meppel niet meenemen bij het beoordelen van plannen van Staphorst en Steenwijkerland. De provincie zal, als de regionale afstemming onverhoopt niet goed verloopt, overwegen te reageren op plannen van Meppel, onder andere in het kader van formele planologische procedures.

#### Steenwijkerland

Steenwijkerland voorziet met harde plannen in zo'n 65% van lokale woningbehoefte de komende 10 jaar. Daarmee is kwantitatief sprake van onderprogrammering in harde plannen en heeft Steenwijkerland ruimte voor initiatieven. De gemeente gaat haar zachte plancapaciteit opnieuw beoordelen om het aanbod beter af te kunnen stemmen op de vraag. Steenwijkerland heeft een woningmarktrelatie met de Drentse gemeente Meppel. Om regionale afstemming te verzorgen – ook in het kader van de Ladder – zijn gesprekken opgestart tussen in ieder geval Staphorst, Steenwijkerland en Meppel. Begin 2016 moet deze regionale afstemming handen en voeten krijgen. De provincie ondersteunt de gemeenten Staphorst en Steenwijkerland bij de verdere regionale afstemming met Meppel, ook via haar contacten met de provincie Drenthe. De provincie zal eventuele overcapaciteit in Meppel niet meenemen bij het beoordelen van plannen van Staphorst en Steenwijkerland. De provincie zal, als de regionale afstemming onverhoopt niet goed verloopt, overwegen te reageren op plannen van Meppel, onder andere in het kader van formele planologische procedures.

#### Kampen

De gemeente Kampen heeft met directe bouwtitels en uitwerkingsplannen meer dan 100% van de behoefte aan plancapaciteit. De gemeente wil grote stappen zetten in haar programmering. Hiertoe zijn al drie stappen uitgewerkt: (1) onnodige capaciteit (lucht) uit bestemmingsplannen halen, (2) schrappen van capaciteit op uitleglocaties en (3) terugbrengen capaciteit binnenstedelijk locaties waar niets gebeurt. In het kader van het creëren van voorzienbaarheid worden degenen die recht hebben in betreffende bestemmingsplannen uitgenodigd voor een gesprek. Naar aanleiding van bovenstaande bereidt Kampen een definitief college- en raadsbesluit voor. Ten aanzien van Reeve worden daarbij vervolgfafspraken gemaakt tussen de gemeente Kampen, gemeente Zwolle en Provincie.

#### Zwartewaterland

Zwartewaterland voorziet in 73% van de woningvraag met plannen met directe bouwtitels. Met uitwerkingsplannen komt de gemeente boven de 100%. De gemeente kan zich vinden in het bestuurlijk uitgangspunt om te programmeren naar maximaal 100% van de behoefte. De gemeente wil nog een slag maken in de herprogrammering, ook omdat er zachte plannen zijn die de gemeente ook in procedure wil brengen. Daarbij overweegt de gemeente het creëren van voorzienbaarheid. Gemeente en provincie spreken af in gesprek te gaan over de relatie tussen herprogrammeren en de financiële situatie van de gemeente.

#### Zwolle

Met plannen met directe bouwtitel en capaciteit in uitwerkingsplichten voorziet Zwolle in zo'n 60% van de woningvraag voor de komende 10 jaar. Hiermee is in Zwolle (al langere tijd) sprake van bewuste onderprogrammering in plancapaciteit en ruimte voor initiatieven. Zwolle zet in op het verder kwalitatief programmeren om maximaal in te spelen op de behoefte. Dit doet Zwolle door (harde en zachte) plancapaciteit kwalitatief tegen het licht te houden en waar nodig te herprogrammeren. Ook zet Zwolle vol in – conform de Ladder – op transformatiemogelijkheden binnenstedelijk. Binnenkort zet Zwolle verdere stappen in een visie op transformatie van kantoren naar onder andere wonen. Ten aanzien van Reeve worden daarbij vervolgfafspraken gemaakt tussen de gemeente Kampen, gemeente Zwolle en Provincie.

#### Vechtdalgemeenten: Dalfsen, Ommen en Hardenberg

De gemeenten Dalfsen, Ommen en Hardenberg werken samen binnen de regio Vechtdal. Dalfsen, Ommen en Hardenberg voorzien met respectievelijk 83, 96 en 69% aan plannen met directe bouwtitel en

uitwerkingsplannen in de eigen lokale behoefte. De strategie van de drie gemeenten richt zich met name op de wijze waarop bestaande maar onwenselijke/slechte projecten kunnen worden geschrapt. De gemeenten hebben in dit kader alle plannen kwalitatief gerankt. In enkele gevallen kan faseren of herprogrammeren ook de betere strategie zijn. Uiteindelijk leidt dit tot een actieprogramma met een strategie voor deze onwenselijke/slechte projecten. Voor het schrappen van de projecten maken deze gemeenten o.a. gebruik van de expertise van Bregman die gericht is op het creëren van voorzienbaarheid.

#### Deventer

Met directe bouwtitels en capaciteit in uitwerkingsplichten voorziet Deventer in zo'n 70% van de woningvraag voor de komende 10 jaar. Hiermee is in Deventer sprake van onderprogrammering in harde plancapaciteit en ruimte voor initiatieven. Deventer blijft de vraag monitoren en zet vervolgens in op het matchen van vraag en aanbod, zowel in harde als zachte plannen.

#### Raalte

De gemeente Raalte voorziet met de harde plancapaciteit in zo'n 86% van de vraag voor de komende 10 jaar. Raalte heeft daarmee een beperkte resterende woningbehoefte van circa 120 woningen. Raalte wil de komende jaren nog goede zachte plannen hard maken. Daarvoor is wellicht aanvullende 'Ladder-ruimte' nodig. De gemeente Raalte verkent aan welke plannen nog echt behoefte is en in hoeverre plannen (hard en zacht) hierop inspelen en/of moeten worden geherprogrammeerd. Daarbij worden ook mogelijkheden van voorzienbaarheid verkend.

#### Olst-Wijhe

Olst-Wijhe streeft ernaar maximaal 80 tot 90% van de lokale behoefte te programmeren. Met plannen met directe bouwtitels voorziet Olst-Wijhe in zo'n 55% van de behoefte voor de komende 10 jaar. Daarnaast heeft Olst-Wijhe in uitwerkingscapaciteit zo'n 90 woningen. Daarmee wordt in totaal zo'n 70% van de lokale woningvraag voorzien. Daarmee ligt Olst-Wijhe op koers. Olst-Wijhe zal een keer per jaar haar programma doorlichten en waar nodig herprogrammeren.

# 3 Een nieuw plan in procedure brengen

## 3.1 Gezamenlijke uitgangspunten in West-Overijssel

Voor de Ladder is het van belang dat er sprake is van regionale afstemming van een specifieke nieuwe stedelijke ontwikkeling zoals een woningplan. Daarbij is het belangrijk dat we vaststelden dat woningmarkten in West-Overijssel overwegend lokaal zijn, maar op planniveau wellicht bovenlokale effecten kunnen hebben.

Gemeenten hebben veel vrijheid hoe deze regionale afstemming wordt vormgegeven. Van belang is dat op het niveau van West-Overijssel dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd. De gemeenten in het RWP West-Overijssel maken de afspraak dat iedere gemeente maximaal 100% van de eigen vraag naar woningen als harde plancapaciteit beschikbaar maakt.

Daarbij wordt opgemerkt dat bij plannen met uitwerkingsplicht en wijzigingsbevoegdheden nog een afweging in het kader van de Ladder en/of uitvoerbaarheid/goede ruimtelijke ordening moet plaatsvinden. (Zie advies Hekkelman van november 2015). Deze plannen worden ook afgestemd op onderstaande manier.

## 3.2 Afstemming: procedure vanaf 2016

Binnen de subregio vindt afstemming zo vaak als nodig plaats in een afstemmingsoverleg. Tijdens dit overleg is ook ruimte voor intervisie zoals dit plaatsvindt binnen de huidige bestuurlijke 'intieme' gesprekken.

De gemeenten in West-Overijssel maken bij regionale afstemming onderscheid tussen woningbouwplannen binnen en buiten bestaand stedelijk gebied. Voor plannen buiten bestaand stedelijk gebied geldt een zware afstemmingsplicht. Dit is in lijn met de Ladder voor duurzame verstedelijking waarvoor eerst mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied moeten worden bekeken voordat gronden buiten bestaand stedelijk gebied worden aangesproken.

Naast deze procedureafspraken moeten woonplannen worden afgestemd met de provincie Overijssel. Hiervoor biedt de provincie aan om vanuit voorkantsamenwerking aan te schuiven bij het afstemmingsoverleg, al dan niet in combinatie met het Ruimtelijk overleg.

Wanneer gemeenten onderling niet tot regionale afstemming komen van individuele plannen of om oneigenlijke redenen goede plannen van een andere gemeenten blokkeren kan de provincie in de plaats treden van de regionale samenwerking. De provincie neemt dit ook op in de verordening.

## PROCEDURE REGIONALE AFSTEMMING

Gemeenten stemmen woningbouwplannen vanaf 25\* woningen binnen bestaand stedelijk gebied af met gemeenten in de subregio. Er is sprake van een regionaal afgestemd plan zodra melding is gemaakt en mogelijkheid is geboden mee te denken over het woonplan.

Gemeenten stemmen woningbouwplannen vanaf 25\* woningen buiten bestaand stedelijk gebied af met gemeenten in de subregio en andere planrelevante gemeenten. Er is sprake van een regionaal afgestemd plan, zodra de meerderheid van de subregio en planrelevante gemeenten hebben ingestemd.

\*Voor woningbouwplannen van de gemeenten Deventer en Zwolle ligt de ondergrens hoger. In deze gemeenten worden woningbouwplannen vanaf 50 woningen regionaal afgestemd.

Deze procedure wordt te zijner tijd geëvalueerd. Bedoeling is goede afstemming van plannen te realiseren, echter op een efficiënte manier.

# 4 Overige punten van samenwerking

Ladder= veranderen, intervisie belangrijk en dus voortzetten

Laatste jaar is veel bereikt in West-Overijssel, bestuurders hebben veel gediscussieerd over programmering van plannen, de relatie tussen uitbreiding en inbreiding, de kwaliteit van hun woonplannen en de problematiek van grondexploitaties (afboeken) en contract met marktpartijen. De gemeenten willen blijven doorgaan met deze ingezette werkwijze, inclusief het met de gemeenteraden samen maken van strategische keuzes in de woonprogrammering per gemeente.

Monitoring blijvend

De gemeenten in het RWP West-Overijssel maken de afspraak vraag en aanbod ten aanzien van uitbreiding en vervanging (sloop gevolgd door nieuwbouw) apart bij te houden. Monitoring van vraag en aanbod is een noodzakelijk en continu proces om gezamenlijke uitgangspunten actueel te houden. De gemeenten in het RWP West-Overijssel maken samen met de provincie de afspraak om, om de 2 jaar een gezamenlijke behoefte-raming vast te stellen. Ieder jaar wordt door de gemeenten en provincie vastgesteld of de behoefte-raming nog actueel is.

Verkennen (regionaal) voorzienbaarheid creëren voor onnodige harde bestemmingsplannen

De gemeenten in West-Overijssel gaan begin 2016 na in welke mate gemeenten harde bestemmingsplannen voor wonen hebben, die mogelijk niet meer voldoen aan de behoefte. In dat geval zullen de gemeenten overwegen samen of op dezelfde manier voorzienbaarheid te creëren. Mogelijk kan op deze manier – zonder risico op planschade – aan deprogrammering worden gedaan. Op dit moment worden al meerdere pilots uitgevoerd in Overijssel met deze manier van werken.

Daarbij verkennen de gemeenten:

- Om welke en hoeveel plannen het gaat.
- In welke mate er eenzelfde problematiek aan de orde is.
- Of een gemeenschappelijke aanpak loont, bijvoorbeeld een gezamenlijke structuurvisie deprogrammeren.
- Of een gezamenlijk arrangement – zoals een regionaal planschaderisicofonds – kan werken.

De provincie wil deze aanpak van harte ondersteunen.

Financiële situatie gemeenten

Gemeenten kunnen – onverhoopt – door het noodzakelijk afboeken op grondexploitaties voor woonplannen in aanraking komen met problemen in de gemeentebegroting en de rol van de provincie in het kader van financieel toezicht. De provincie nodigt gemeenten uit zo spoedig mogelijk te overleggen met de provincie als er problemen dreigen. De provincie wil graag meedenken en is bereid na te denken over pilots om financieel toezicht zich meer specifiek te richten op de aard van de situatie bij de gemeenten.