

Doetinchem, 20 november 2019

## Woningbouwstrategie 2019

### **Te besluiten om:**

1. Ruimte te bieden aan initiatiefnemers om nieuwe woningen te realiseren.
2. Daarbij niet langer te sturen op harde aantallen, maar op toevoeging van kwaliteit.
3. Voor alle partijen zoveel mogelijk een gelijk speelveld te creëren.
4. Daartoe de *“Woningbouwstrategie 2019”* vast te stellen, waarin voor de kernen Doetinchem, Gaanderen en Wehl/Nieuw-Wehl per woningbouwsegment is vastgelegd wat de gewenste ontwikkelingsrichting is.
5. Naar het toevoegen van woningen in het buitengebied nader onderzoek te doen.
6. De *“Herziene woningbouwstrategie 2015”*, en het *“Uitvoeringsbesluit herziene woningbouwstrategie 2016”* in te trekken.
7. Bestaande ongebruikte planologische (woning)bouwmogelijkheden in bestemmingsplannen in stand te laten.
8. Te onderzoeken op welke wijze nieuwe goedkope koopwoningen beschikbaar kunnen blijven voor de doelgroep.
9. De monitor wonen en zorg 2017 op korte termijn te actualiseren.
10. De *“Woningbouwstrategie 2019”* uiterlijk direct na afronding van het volgende Achterhoeks Woonwensen- en Leefbaarheidsonderzoek (rapportage voorzien eind 2021) te actualiseren.
11. Het college opdracht te geven rekening te houden met deze beleidskaders bij het opstellen van nieuwe ruimtelijke plannen, zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

### **Context**

Het gaat goed op de woningmarkt. Het beleid van de herziene woningbouwstrategie uit 2015 en 2016 om slechts selectief mee te werken aan woningbouwplannen en om latente woningbouwcapaciteit uit bestemmingsplannen te schrappen, heeft zijn vruchten afgeworpen. De gemeente heeft het stuur weer in handen en kan weer meewerken aan nieuwe woningbouwplannen. Ook in de regio Achterhoek gaat het weer beter. De gemeenteraad van Doetinchem heeft in september 2019 de notitie *‘Kwalitatieve toetsingscriteria woningbouw regio Achterhoek’* vastgesteld. Daarmee is een nieuw regionaal kader gegeven waaraan nieuwe woningbouwontwikkelingen in de regio en dus ook in Doetinchem moeten voldoen. De woningbouwstrategie vormt de uitwerking van dat kader.

### **Beoogd effect**

De gemeente is van mening dat iedereen die in de gemeente Doetinchem wil wonen ook in Doetinchem terecht moet kunnen op de woningmarkt. Met deze strategie kan de gemeente sturen op het toevoegen van woningen waar behoefte aan is voor de verschillende doelgroepen, op het toevoegen van stedenbouwkundige kwaliteit en op het bestrijden van leegstand.

De gemeente wil sturen op het oplossen van de kwalitatieve mismatch op de woningmarkt. Die mismatch bestaat er onder andere uit dat relatief veel grotere, duurdere en oudere woningen op de markt worden gebracht van ouderen die hun woning verlaten, terwijl er juist vraag is naar kleinere, goedkopere en nieuwere woningen van diezelfde ouderen en van jongeren. De meeste jonge woningzoekenden hebben geen voorkeur voor de woningen die de ouderen achterlaten.

Doetinchem, 20 november 2019

Met het vaststellen van de strategie wordt het voor initiatiefnemers duidelijk aan welke voorwaarden hun initiatieven in ieder geval moeten voldoen om in principe medewerking van de gemeente te verkrijgen. De verwachting is dat verschillende initiatieven, die in de afgelopen periode vanwege de impact van de herziene woningbouwstrategie niet van de grond kwamen, nu weer zullen worden opgepakt. Ook kan de gemeente weer nieuwe gemeentelijke kavels verkopen. Daarmee levert de strategie een bijdrage aan de belangrijke positie van Doetinchem als woonstad in de Achterhoek.

## Argumenten

### 1. *Het gaat weer goed op de woningmarkt*

De afgelopen jaren zijn veel initiatieven voor ontwikkelingen met woningbouw door de uitvoering van de herziene woningbouwstrategie uit 2015 niet van de grond gekomen. We hadden met de regio immers afgesproken om te sturen op de toevoeging van een maximum aantal woningen. Het beleid van de herziene woningbouwstrategie uit 2015 om slechts selectief mee te werken aan woningbouwplannen en om latente woningbouwcapaciteit uit bestemmingsplannen te schrappen, heeft wat dat betreft zijn vruchten afgeworpen. Het gaat weer goed op de woningmarkt. Wel bestaat er nog een kwalitatieve mismatch tussen vraag naar en aanbod van woningen. U hebt in september 2019 de notitie 'kwalitatieve toetsingscriteria woningbouw regio Achterhoek' vastgesteld. Daarmee is een nieuw regionaal kader gegeven waaraan nieuwe woningbouwontwikkelingen in de regio en dus ook in Doetinchem moeten voldoen. De "*Woningbouwstrategie 2019*" vormt de uitwerking van dat kader.

### 2. *Met sturen op kwaliteit kunnen we iets doen aan de mismatch op de woningmarkt*

Al langer is de constatering in de Achterhoek en in Doetinchem dat het woningaanbod kwalitatief niet aansluit op de vraag van woningzoekenden. Er komen relatief veel grotere, duurdere en oudere woningen op de markt van ouderen die hun woning verlaten, terwijl er vraag is naar kleinere, goedkopere en nieuwere woningen. Die mismatch kan makkelijker worden bestreden als de kwaliteit van de woningen wordt meegenomen.

### 3. *We willen iedereen gelijk behandelen*

Door de criteria zo objectief mogelijk te formuleren, weet iedereen waar hij aan toe is. Alle initiatieven worden door dezelfde bril bekeken. Als het bestemmingsplan woningbouw toelaat, werkt de gemeente mee; als het bestemmingsplan woningbouw niet (zonder meer) toelaat, zal de gemeente overwegen om toch mee te werken als aan een aantal criteria wordt voldaan. De criteria komen aan bod bij de argumenten 4a t/m 4d. Als de gemeente besluit te willen meewerken, zal het bestemmingsplan worden aangepast. De gemeente zal initiatieven in samenhang met elkaar beoordelen.

### 4. *De ontwikkelingsrichting per kern is gebaseerd op het Achterhoeks Woonwensen en Leefbaarheidsonderzoek (AWLO)*

De regionale afwegingscriteria schrijven voor dat de behoefte aan nieuwe woningbouwontwikkelingen moet zijn aangetoond. De initiatiefnemer zal de behoefte aan de woningen in zijn plan moeten aantonen. De gemeente zal de behoeftebepaling van de initiatiefnemer beoordelen aan de hand van de in de "*Woningbouwstrategie 2019*" opgenomen indicatie van de behoefte per kern en de ontwikkelingsrichting (in aantallen) per kern. De "*Woningbouwstrategie 2019*" is opgesteld aan de hand van een studie van Companen uit mei 2019: "*Woningbehoefte in de kernen van Doetinchem*". Companen heeft de woningbehoefte per kern in beeld gebracht op basis van de resultaten van het AWLO (Achterhoeks Woonwensen en leefbaarheidsonderzoek) 2017 en andere recentere bronnen, zoals ons eigen verhuisstromenmonitoringsmodel.

Doetinchem, 20 november 2019

Companen geeft voor de drie kernen een richting van logische woningmarktsegmenten aan, alsmede een bandbreedte met een indicatie van het aantal woningen per kern. Companen heeft daarnaast specifiek voor de kern Wehl op basis van een proces met de dorpsraad en de bewoners een verfijning aangebracht. Die verfijning is in het rapport verwerkt. Voor de kern Gaanderen vindt die verfijning eind 2019 / begin 2020 plaats in een proces met de dorpsraad en de bewoners als onderdeel van het opstellen van de gebiedsvisie. Mogelijk geeft dit nog aanleiding tot verfijning van de conclusies over Gaanderen. Companen komt met het volgende voorstel voor toevoegingen aan de bestaande planvoorraad.

		Doetinchem	Gaanderen	Wehl/Nieuw-Wehl
Huur	Sociaal rijwoning	VV		
	Sociaal toegankelijk		V	V
	Middenhuur rijwoning	V		V
	Middenhuur toegankelijk		V	V
Koop	Rij tot € 185.000	V	VV	V
	Rij/tweekapper € 185.000 - € 250.000	V		V
	Tweekapper/vrijstaand € 250.000 - € 350.000	VV		
	Vrijstaand vanaf € 350.000	VV	VV	V
	Toegankelijk € 185.000 - € 250.000	V	VV	
	Toegankelijk € 250.000 - € 350.000	V	V	VV
	Toegankelijk vanaf € 350.000			VV

In de regionale afwegingscriteria staat ook dat leegstandsbestrijding een argument kan zijn om mee te werken aan woningbouw. Daarnaast laat de regio ruimte voor het stellen van nadere lokale eisen. We hebben het leegstandscriterium van de regio uitgebreid naar het verbeteren van stedenbouwkundige kwaliteit in het algemeen. Dat behelst naast het omvormen van leegstaand vastgoed naar woningen bijvoorbeeld ook het saneren van bedrijven uit de woonomgeving of de invulling van braakliggende terreinen waardoor de stedenbouwkundige structuur wordt versterkt.

Niet alle woningsegmenten worden als vanzelf gerealiseerd. Met name sociale huurwoningen en goedkope koopwoningen komen alleen tot stand als de gemeente daar actief op stuurt. Voor het op peil houden van de sociale huurwoningvoorraad maakt de gemeente onder andere prestatieafspraken met Sité. Daarin is opgenomen dat Sité tussen 2015 en 2025 in totaal 400 sociale huurwoningen toevoegt aan de voorraad. Ook kan de gemeente hierop sturen door met ontwikkelende partijen afspraken te maken over het toevoegen van goedkope koopwoningen aan hun initiatief. Uitgangspunt is een percentage van 20% goedkope koopwoningen. De gemeente kan ook sturen op de realisatie van andere segmenten in de woningmarkt door daarover afspraken te maken met ontwikkelende partijen. Dan gaat het bijvoorbeeld om kamerbewoning, vormen van collectief particulier opdrachtgeverschap (cpo) en om tiny houses. Bij de *“Woningbouwstrategie 2019”* hoort een bijlage, waarin is verwoord wat de gemeente onder tiny houses verstaat.

##### 5. Ontwikkelingen in het buitengebied moeten nog beter in beeld worden gebracht

De woningbouwstrategie 2019 richt zich op woningen in de kernen Doetinchem, Gaanderen en Wehl/Nieuw-Wehl. Het buitengebied maakt geen onderdeel uit van de strategie. Het onderzoek van Companen, waar de strategie op is gebaseerd, richtte zich namelijk ook alleen op de behoefte aan woningen in de kernen.

Doetinchem, 20 november 2019

Tegelijkertijd zien we dat er ook in het buitengebied redenen kunnen zijn om mee te werken aan initiatieven voor nieuwe woningen. In het buitengebied speelt echter de procedure over het *Bestemmingsplan Buitengebied* een rol. We verwachten dat er in januari van volgend jaar duidelijkheid zal komen over het van kracht worden van dat bestemmingsplan. Het is daarom logisch om te wachten met het doen van uitspraken over wonen in het buitengebied totdat hier duidelijkheid over bestaat. Daarnaast verwachten we dat de behoefte aan woningen in het buitengebied naar voren zal komen in de gebiedsprocessen, die momenteel in het kader van de omgevingsvisie worden doorlopen. Aan de hand van die inventarisatie kunnen besluiten worden genomen over het toevoegen van woningen in zijn algemeenheid in het buitengebied, het toevoegen van woningen in het kader van vrijkomende agrarische bebouwing (vab), het splitsen van woningen in zijn algemeenheid en het splitsen van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen. De gemeenteraad ontvangt daarover vermoedelijk halverwege 2020 een voorstel.

Totdat de nadere uitwerking voor het buitengebied is vastgesteld, geldt het volgende: Inbreiding (bouwen binnen het bestaand stedelijk gebied) gaat voor uitbreiding in het buitengebied. Dit is bestaand beleid, dat niet verandert. De provincie toetst of alle nieuwe plannen hieraan voldoen. Het toevoegen van woningen in het buitengebied (bijvoorbeeld in de plaats van vrijkomende agrarische gebouwen (vab)) is dus altijd maatwerk, waar voldoende argumenten voor moeten zijn en waarover overeenstemming moet worden bereikt met de provincie. Het splitsen van cultuurhistorisch waardevolle panden in het buitengebied blijft in principe mogelijk.

#### *6. Oud beleid moet altijd worden ingetrokken*

Door het intrekken van het oude beleid ontstaat er geen verwarring welk beleid geldig is. Het intrekken van het oude beleid betekent ook dat de reserveringen voor leegstandsbestrijding, sociale woningbouw en splitsing van cultuurhistorisch waardevolle panden in het buitengebied komen te vervallen. De reservering van 100 woningen voor de centra van Doetinchem, Gaanderen en Wehl blijft vooralsnog in stand. De mogelijke realisatie van woningen in het centrum van Doetinchem wordt meegenomen in het onderzoek naar de ruimtelijk functionele structuur van de binnenstad, dat gemeente en Binnenstadbedrijf Doetinchem gezamenlijk uitvoeren. De mogelijke realisatie van woningen in het centrum van Wehl kan worden meegenomen in het centrumplan Wehl. De mogelijke realisatie van woningen in het centrum van Gaanderen kan worden meegenomen in de gebiedsvisie voor Gaanderen, die voor de omgevingsvisie wordt gemaakt. Deze reservering kan worden ingetrokken als genoemde onderzoeken zijn afgerond.

#### *7. Vanwege de recente uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof is het van belang om ongebruikte bouwmogelijkheden in bestemmingsplannen in stand te laten*

Op 29 mei 2019 heeft de Raad van State (RvS) uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Op basis van het PAS hebben veel overheden vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. Zo'n toestemming vooraf mag niet op grond van de Europese Habitatrichtlijn. Daarom heeft de rechter hier een streep door gehaald. De uitspraak heeft vergaande gevolgen, want door de uitspraak is het PAS niet meer toe te passen bij activiteiten en dus ook niet bij nieuwe ontwikkelingen.

Voor nieuwe plannen en projecten geldt dat de gevolgen voor de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden inzichtelijk gemaakt moeten worden met als uitgangspunt dat de stikstofdepositie niet mag toenemen. Daarom is het logisch om bestaande "stikstofcapaciteit" die in een bestemmingsplan zit nu niet te schrappen. Deze stikstofcapaciteit kan in een later stadium wellicht gebruikt worden als wisselgeld voor nieuwe gewenste ontwikkelingen.

Doetinchem, 20 november 2019

Dit betekent dat ongebruikte planologische (woning)bouwmogelijkheden in bestaande bestemmingsplannen het beste in stand gelaten kunnen worden in nieuwe (actualisatie)bestemmingsplannen.

*8. Goedkope woningen moeten beschikbaar blijven voor de doelgroep*

In de praktijk zien we de laatste jaren (onder andere in Wijnbergen) dat nieuwbouwwoningen worden gekocht door particulieren, die niet in de woning gaan wonen, maar de woning gaan verhuren. Hier is op zich niets op tegen, behalve als hierdoor onvoldoende goedkope woningen beschikbaar komen voor met name starters op de woningmarkt. Het is onwenselijk dat de gemeente aan de ene kant stuurt op het toevoegen van goedkope koopwoningen, terwijl aan de andere kant die woningen onmiddellijk in de huursector terechtkomen. Dat betekent dat we moeten onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om dat te voorkomen. Daarbij kunnen we meteen in beeld brengen of er mogelijkheden zijn om ervoor te zorgen dat goedkope koopwoningen ook na enkele jaren nog voor de doelgroep beschikbaar blijven. We denken hierbij aan mogelijkheden in de vorm van een anterieure overeenkomst met de ontwikkelaar of een antispeculatiebeding.

*9. De monitor wonen en zorg is verouderd en niet geheel compleet*

We hebben op dit moment een incompleet beeld van de ontwikkeling van de zorgbehoefte in de gemeente en de implicaties daarvan voor het woningbouwprogramma. Het beeld is voor de verschillende sectoren binnen de zorg verschillend. In de ouderensector bestaat een tekort aan verblijfsplaatsen voor dementerenden en mensen die somatische zorg nodig hebben. In de gehandicaptensector voor mensen met een verstandelijke beperking heeft het bestaande aanbod een belangrijke regionale functie. Voor mensen met een lichamelijke beperking bestaat er een klein tekort. Voor jeugdhulp met verblijf en beschermd wonen is het beeld onduidelijk.

Omdat de monitor wonen en zorg ruim twee jaar oud is, de ontwikkelingen in de zorgsector snel gaan en het rapport niet voldoende aanknopingspunten biedt voor alle vormen van wonen en zorg, verdient het aanbeveling om de monitor Wonen & Zorg te actualiseren. We kunnen claims van ontwikkelaars en zorgpartijen op dit moment onvoldoende toetsen op relevantie. Zolang die actualisatie er niet is, zullen we per geval maatwerk moeten leveren om initiatieven te beoordelen.

Voor zorgwoningen geldt vanaf heden dat de initiatiefnemer zowel de behoefte aan de specifieke vorm zorg moet aantonen, als de behoefte aan de daarbij passende woonvorm.

*10. Actueel houden van de woningbouwstrategie is van belang*

Doordat we met een ontwikkelingsrichting werken in plaats van met harde aantallen per woningmarktsegment is niet op voorhand aan te geven wanneer er voldoende woningen in een bepaald segment in een bepaalde kern zijn toegevoegd. Dit betekent dat we voortdurend moeten monitoren welke woningen daadwerkelijk worden gerealiseerd en daarnaast de ontwikkeling van de behoefte goed in beeld moeten houden. Dat betekent dat we de woningbouwstrategie minimaal tweemaal per jaar en mogelijk vaker, als er plotseling een hausse aan plannen tot ontwikkeling komt, moeten actualiseren.

*11. Vertaling van de woningbouwstrategie naar de omgevingsvisie en het omgevingsplan is van belang*

De "Woningbouwstrategie 2019" heeft geen directe invloed op de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De woningbouwstrategie gaat immers niet over locaties. Indirect zijn er wel grote invloeden, omdat op basis van de woningbouwstrategie verschillende locaties tot ontwikkeling zullen komen. Dat betreft wellicht ook locaties waar op dit moment geen woningbouw is voorzien.

Doetinchem, 20 november 2019

Andersom kan het opstellen van een omgevingsplan, waarin bijvoorbeeld is opgenomen welke locaties in Doetinchem zich lenen voor stedenbouwkundige kwaliteitsverbetering, bijdragen aan het maken van een afweging welke locaties als eerste in aanmerking komen om te ontwikkelen. Wensen voor het realiseren van woningen in het buitengebied kunnen naar voren komen in de gebiedsprocessen, die momenteel in het kader van de omgevingsvisie worden doorlopen. Ook de processen met de dorpsbewoners in Wehl en Gaanderen over wonen in hun kern kunnen leiden tot keuzes over ontwikkellocaties.

### **Kanttekeningen**

#### *1. Bieden we niet teveel ruimte aan het realiseren van nieuwe woningen?*

De belangrijkste reden om na het vaststellen van de strategie mee te werken aan nieuwe ontwikkelingen is dat de behoefte is aangetoond. De gemeente zal iedere drie maanden nieuwe plannen tegen elkaar afwegen. Daarmee voorkomen we ongebreidelde groei, maar voegen we alleen woningen toe in segmenten die nodig zijn om een evenwichtige opbouw van de woningvoorraad te waarborgen. Daarnaast monitoren we de ontwikkeling. Dat moet ook van de provincie en dat gebeurt ook regionaal.

#### *4. Kan de "Woningbouwstrategie 2019" ook in delen worden vastgesteld?*

De "Woningbouwstrategie 2019" vormt een afgewogen geheel. Als slechts een beperkt aantal onderdelen daarvan wordt vastgesteld, wordt de kans groter dat woningen worden toegevoegd, die onevenwichtig verdeeld zijn over segmenten waar behoefte aan is. De "Woningbouwstrategie 2019" moet dus in zijn geheel worden vastgesteld.

#### *6. Komen er in de nieuwe bestemmingsplannen onbeperkt nieuwe mogelijkheden om woningen te realiseren?*

Nee, in nieuwe bestemmingsplannen eisen we dat nieuwe woningen moeten passen in het gemeentelijke woningbouwbeleid. Dat betekent dus dat de gemeente pas medewerking zal verlenen aan het realiseren van nieuwe woningen als die passen in de "Woningbouwstrategie 2019". In dat geval zal de gemeente bereid zijn om een bestemmingsplanprocedure te doorlopen om het bestemmingsplan aan te passen. In het geval dat de nieuwe woningen niet passen, werkt de gemeente niet mee aan wijziging van het bestemmingplan.

### **Financiën**

De strategie maakt de realisatie van nieuwe woningen mogelijk. Het begeleiden van initiatieven van ontwikkelaars en particulieren is voor de gemeente in principe kostenneutraal. Dat is anders als de gemeente participeert in projecten en als de gemeente grond verkoopt voor woningbouwontwikkeling, bijvoorbeeld aan woningbouwcorporaties, ontwikkelaars en particulieren.

Het is onduidelijk of het actualiseren van de "Woningbouwstrategie 2019" onmiddellijk na het vaststellen van een volgend AWLO kan worden bekostigd vanuit de bestaande budgetten. Mogelijk volgt hierover te zijner tijd een financieringsvoorstel.

### **Vervolg**

De "Woningbouwstrategie 2019" zal op de gebruikelijke wijze worden bekendgemaakt.

Doetinchem, 20 november 2019

**Bijlage**

De *“Woningbouwstrategie 2019”*

Burgemeester en wethouders van Doetinchem,  
De secretaris, De burgemeester,

mr. G.A. Karsenberg

mr. M. Boumans MBA MPM

De raad van de gemeente Doetinchem;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders over Woningbouwstrategie 2019;

gelet op artikel 149 van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

1. Ruimte te bieden aan initiatiefnemers om nieuwe woningen te realiseren.
2. Daarbij niet langer te sturen op harde aantallen, maar op toevoeging van kwaliteit.
3. Voor alle partijen zoveel mogelijk een gelijk speelveld te creëren.
4. Daartoe de *“Woningbouwstrategie 2019”* vast te stellen, waarin voor de kernen Doetinchem, Gaanderen en Wehl/Nieuw-Wehl per woningbouwsegment is vastgelegd wat de gewenste ontwikkelingsrichting is.
5. Naar het toevoegen van woningen in het buitengebied nader onderzoek te doen.
6. De *“Herziene woningbouwstrategie 2015”*, en het *“Uitvoeringsbesluit herziene woningbouwstrategie 2016”* in te trekken.
7. Bestaande ongebruikte planologische (woning)bouwmogelijkheden in bestemmingsplannen in stand te laten.
8. Te onderzoeken op welke wijze nieuwe goedkope koopwoningen beschikbaar kunnen blijven voor de doelgroep.
9. De monitor wonen en zorg 2017 op korte termijn te actualiseren.
10. De *“Woningbouwstrategie 2019”* uiterlijk direct na afronding van het volgende Achterhoeks Woonwensen- en Leefbaarheidsonderzoek (rapportage voorzien eind 2021) te actualiseren.
11. Het college opdracht te geven rekening te houden met deze beleidskaders bij het opstellen van nieuwe ruimtelijke plannen, zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

Aldus besloten in zijn vergadering van 28 november 2019,

, griffier

, voorzitter