



# **AANPAK VERBORGEN WONINGBOUWPLANCAPACITEIT**

**Notitie**





# Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2. Verborgen woningbouwplancapaciteit</b>	<b>7</b>
<b>3. Overige aspecten met invloed op woningbouwplancapaciteit</b>	<b>9</b>
<b>4. Mogelijkheden tot verminderen verborgen woningbouwplancapaciteit</b>	<b>11</b>
<b>5. Omgang met overige invloed op woningbouwplancapaciteit</b>	<b>17</b>
<b>6. Dialoog provincie</b>	<b>19</b>
<b>7. Uitvoeringsagenda en communicatie</b>	<b>21</b>



In de Woningmarktafspraken regio Schouwen-Duiveland (verder: Woningmarktafspraken) zijn duidelijke keuzes gemaakt ten aanzien van de woningbouwplancapaciteit van de harde en zachte projecten binnen de gemeente. De totale projectmatige woningbouwplancapaciteit zal in de komende jaren worden teruggebracht conform deze afspraken en kwalitatief worden bijgestuurd. In de Woningmarktafspraken is in de strategie (Hoofdstuk 6) aangegeven dat we naast deze projecten ook nog te maken hebben met een 'verborgen' woningbouwplancapaciteit.

Deze verborgen capaciteit bestaat voornamelijk uit ongebruikte omgevingsvergunningen, ongebruikte bouwtitels, flexibiliteitsbepalingen en wijzigingsbevoegdheden in de bestaande bestemmingsplannen. Dit betreft veelal particuliere kavels, waarop bijvoorbeeld een bouwvergunning is verleend die niet is gebruikt of waar in het bestemmingsplan nog een ongebruikte bouwtitel ligt voor een extra woning. Maar het betreft bijvoorbeeld ook flexibele bestemmingen, zoals een centrumbestemming, waarin divers gebruik zoals detailhandel, dienstverlening en wonen wordt toegestaan.

Deze verborgen plancapaciteit is tot nu toe nog niet in beeld gebracht, waardoor er in de Woningmarktafspraken geen rekening is gehouden met deze 'verborgen' aantallen. De vraag is hoe we in de toekomst met deze 'verborgen' plancapaciteit omgaan.

## Probleem

Bij het vaststellen van de Woningmarktafspraken is aangegeven dat achteroverleunen en niets doen geen optie meer is. Er komen andere tijden aan. De huishoudensgroei slaat om in huishoudensafname en belangrijker is misschien nog wel de veranderende huishoudenssamenstelling. We gaan de komende jaren aan de slag om onze totale plancapaciteit kwalitatief en kwantitatief in evenwicht te brengen met deze veranderende behoefte.

We moeten daarom niet alleen de woningbouwprojecten kwalitatief en kwantitatief bijsturen, maar ook de verborgen plancapaciteit. Wanneer deze woningen namelijk wel worden gerealiseerd, betekent dit dat we te maken gaan krijgen met een nog grotere overcapaciteit aan woningen. Dat brengt risico's met zich mee zoals, leegstand, verpaupering exploitatietekorten, braakliggende terreinen en druk op de verkoop- en verhuurbaarheid van de bestaande woningvoorraad. Met andere woorden: een ongewenste situatie. De provincie Zeeland heeft in haar reactie op de Woningmarktafspraken aangegeven dat ze de gemeenten hierin nauwgezet gaan monitoren. In een openbare digitale Planmonitor worden alle ingediende en uitgevoerde woningbouwplannen in kaart gebracht. Woningbouwplannen die niet voorkomen in de Woningmarktafspraken kunnen daarom alleen maar worden gerealiseerd door ze laten vallen onder de restcapaciteit (30 woningen voor de komende 10 jaar, te verdelen over het gehele eiland). Die restcapaciteit is in principe bedoeld om ruimtelijke, volkshuisvestelijke of milieutechnische knelpunten op te kunnen lossen door de inzet van woningbouw en niet om te gebruiken voor de 'verborgen' plancapaciteit.

De provincie heeft bijvoorbeeld in een ambtelijke reactie op het recent vastgestelde bestemmingsplan Schuddebeurs al laten weten dat iedere woning die conform een geldend bestemmingsplan wordt gerealiseerd buiten de projecten zoals benoemd in de Woningmarktafspraken, in mindering zal worden gebracht op de restcapaciteit van 30 woningen. In Schuddebeurs gaat dit om maximaal 4 woningen. We weten zonder diepgaand onderzoek inmiddels ook al dat de verborgen plancapaciteit een veelvoud van die 30 woningen is. Dit is onder meer aan het licht gekomen bij de voorbereiding van het nieuwe bestemmingsplan voor Nieuw-Haamstede, waar we inmiddels 26 ongebruikte bouw kavels hebben geïnventariseerd.

## Opgave

Er ligt een opgave vanuit de Woningmarktafspraken om de verborgen woningbouwcapaciteit in beeld te brengen en een kwalitatieve en kwantitatieve afweging te maken hoe we met deze 'verborgen' capaciteit omgaan. Om te voorkomen dat realisatie van deze verborgen plancapaciteit ten koste gaat van de restcapaciteit of zelfs zal leiden tot overplanning, is het nodig om de verborgen plancapaciteit zo veel mogelijk te reduceren.

## Resultaat

In deze notitie wordt beschreven op welke wijze inzicht kan worden verkregen in de verborgen plancapaciteit en welke stappen gezet kunnen en zullen worden om deze verborgen capaciteit te verminderen. Bovendien wordt voorgesteld hoe de provincie constructief in dit proces kan worden betrokken.

Naast de verborgen plancapaciteit zijn er bovendien nog een aantal aanverwante onderwerpen met een mogelijke invloed op de restcapaciteit. Zo zijn er vastgestelde beleidskeuzes op basis waarvan woningbouw gerealiseerd kan worden (zoals realisatie van landgoederen in het buitengebied) en positief beoordeelde principeverzoeken waarin medewerking aan de bouw van een woning is toegezegd. Maar ook bijvoorbeeld de transitie in de zorg, waarbij er steeds meer wordt overgegaan van intramurale zorg naar zelfstandige woonvormen. Ook deze komen in deze notitie aan de orde.

# Verborgen woningbouwplancapaciteit

## 2

We onderscheiden de onderstaande categorieën verborgen woningbouwplancapaciteit, die zonder ingrijpen directe gevolgen kunnen hebben voor de restcapaciteit van 30 woningen.

### A. *Verleende omgevingsvergunningen, niet gerealiseerd*

Hierbij kunnen we onderscheid maken tussen:

1. reguliere omgevingsvergunningen op basis van een directe bouwtitel in het bestemmingsplan (directe relatie met categorie B hieronder); en
2. de omgevingsvergunningen waarbij is afgeweken van het bestemmingsplan, waar doorgaans een uitgebreide omgevingsvergunning (GRO-procedure) aan ten grondslag ligt, waarbij in een exploitatieovereenkomst mogelijk afspraken zijn gemaakt over de realisatie.

### B. *Ongebruikte particuliere bouwtitels in het bestemmingsplan*

In het bestemmingsplan is geregeld waar er woningen mogen worden gebouwd. Veelal is er ook geregeld hoeveel woningen en in welke vorm (vrijstaand, rijwoning, etc.). Niet alle woningen zijn ook daadwerkelijk gerealiseerd. Wanneer echter een omgevingsvergunning voor het bouwen van een woning op zo'n perceel wordt aangevraagd, moet deze worden verleend. Deze kunnen niet worden geweigerd wanneer de aanvraag past in het bestemmingsplan.

### C. *Verzamelbestemmingen in het bestemmingsplan (flexibiliteitsbepaling)*

In veel bestemmingsplannen komen brede bestemmingen voor, zoals Centrum of Gemengd. Binnen deze bestemmingen kunnen, al dan niet gelimiteerd, functies worden uitgewisseld. Een pand mag dan bijvoorbeeld zowel voor detailhandel als voor wonen worden gebruikt. In deze categorie zit mogelijk een grote verborgen woningbouwplancapaciteit, omdat bijvoorbeeld de meeste winkels in centrumgebieden in principe ook als woning mogen worden gebruikt, ook als dat op dit moment nog niet het geval is.

### D. *Wijzigingsbevoegdheden in het bestemmingsplan*

Binnenplanse wijzigingsbevoegdheden in bestemmingsplannen geven burgemeester en wethouders de mogelijkheid om, zonder tussenkomst van de gemeenteraad, een bestemming te wijzigen wanneer aan de in het bestemmingsplan opgenomen voorwaarden wordt voldaan. Deze wijzigingsbevoegdheden zijn vrijwel altijd opgenomen om bestaande knelpunten op te kunnen lossen. Zeker in de wat oudere bestemmingsplannen zijn doorgaans weinig tot geen voorwaarden opgenomen om het aantal te realiseren woningen te toetsen aan de actuele woningbouwbehoefte. Het is geen wettelijke verplichting om mee te werken aan een wijzigingsbevoegdheid, maar ze zijn destijds wel opgenomen met een hoger ruimtelijk of functioneel doel, waarbij de inzet van woningbouw toen nog het meest voor de hand liggende middel was om een verbetering te kunnen realiseren.





# Overige aspecten met invloed op woningbouwplancapaciteit

## 3

De volgende onderwerpen zijn eveneens van belang voor de woningbouwplancapaciteit, omdat woningen die binnen die kaders worden gerealiseerd eveneens ten kost gaan van de restcapaciteit van 30 woningen.

### *E. Vastgesteld beleid, niet vertaald in bestemmingsplan*

In het gemeentelijk en provinciaal beleid zijn een aantal regelingen vastgesteld, waarmee buiten het bestemmingsplan om medewerking kan worden verleend aan de realisatie van woningen. Meest in het oog springend daarbij zijn de landgoederenregeling voor het buitengebied (waarmee nieuwe (woon)landgoederen kunnen worden gerealiseerd) en de regelingen ter behoud en hergebruik van cultuurhistorisch waardevolle panden (waarmee bijvoorbeeld agrarische of industriële monumenten kunnen worden behouden door omvorming naar wonen).

### *F. Transitie in de zorg: van intramurale zorg naar zelfstandige woonvorm*

Landelijk is de trend gaande dat verpleeghuiszorg wordt afgebouwd. Er wordt veelal nieuwbouw gepleegd, waarnaar de bestaande verpleeghuisbewoners worden verhuisd. Zodra er een woonruimte vrij komt, wordt deze echter in de markt gezet als zelfstandige woonruimte waarbij zorg op maat kan worden ingekocht. Hierdoor wijzigt in feite het gebruik van Maatschappelijk (intramuraal zorgwonen) naar Wonen (zelfstandig wonen met thuiszorg op maat) en worden feitelijk woningen aan de markt toegevoegd. In de Woningmarktafspraken zijn over deze ontwikkeling bij Borrendamme en Duinoord afspraken gemaakt, omdat de plannen daar al in een vergevorderd stadium zijn. Waarschijnlijk gaat dit echter ook nog spelen bij De Wieken en Cornelia in Zierikzee en 't Opper in Bruinisse.

### *G. Positieve grondhouding principeverzoeken*

Voorafgaand aan een uitgebreide omgevingsvergunning wordt er vaak een principeverzoek gedaan. Hierin wordt bij positief besluit van het college tot nu toe een standaard termijn van twee jaar gehanteerd, waarin een aanvrager er van uit mag gaan dat het college medewerking verleend aan een vergunningaanvraag. Na deze termijn behouden wij ons het recht voor om het ingenomen collegestandpunt te herzien, bijvoorbeeld op basis van nieuw beleid of gewijzigde omstandigheden in de omgeving.



# Mogelijkheden tot verminderen verborgen woningbouwplancapaciteit

## 4

Voor de verschillende categorieën verborgen capaciteit worden hieronder de mogelijkheden beschreven om deze terug te dringen. Tevens wordt hierbij aangegeven op welke termijn dit kan worden gerealiseerd.

### A. Verleende omgevingsvergunning intrekken

#### Strategie

Een verleende omgevingsvergunning kan na verloop van tijd worden ingetrokken, wanneer deze niet wordt gebruikt. Door dit actief toe te passen blijven er geen vergunningen boven de markt zweven en houden we grip op de woningbouwplancapaciteit en de (gewenste) ontwikkeling van de woningvoorraad.

#### Overwegingen

Het intrekken van een omgevingsvergunning is een bevoegdheid van het college, die is gemandateerd aan de coördinatoren binnen de afdeling Ruimte en Milieu. Het college kan op grond van art. 2.33 lid 2 onder a van de Wabo een omgevingsvergunning met een besluit intrekken, binnen de in die vergunning opgenomen termijn. Is in de vergunning geen termijn genoemd dan geldt het volgende:

- A.1. Voor de reguliere omgevingsvergunningen voor de activiteit 'bouwen' geldt dat het college bevoegd is deze in te trekken wanneer gedurende 26 weken geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Het intrekken van een verleende reguliere omgevingsvergunning kan in principe niet leiden tot planschade. De vergunninghouder en eventuele andere belanghebbenden krijgen de mogelijkheid tot zienswijze op het (ontwerp)besluit tot intrekking gedurende een periode van 4 weken (art. 4:8 Awb).
- A.2. Voor omgevingsvergunningen voor overige activiteiten (uitgebreide omgevingsvergunningen, in onze organisatie ook wel bekend als 'GRO-procedure') geldt dat het college bevoegd is deze in te trekken wanneer gedurende 3 jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Het intrekken van een verleende omgevingsvergunning kan in principe niet leiden tot planschade. De vergunninghouder en eventuele andere belanghebbenden krijgen de mogelijkheid tot zienswijze op het (ontwerp)besluit tot intrekking gedurende een periode van 6 weken.

Als gemeente sluiten we bij uitgebreidere omgevingsvergunningen met afwijking van het bestemmingsplan (A.2) regelmatig een privaatrechtelijke overeenkomst. Wanneer dit het geval is, zal per geval moeten worden bekeken of dit van belang is bij het intrekken van de vergunning.

Met het intrekken van de vergunning blijft echter voor de gevallen als bedoeld in A.1. de bouwtitel in het bestemmingsplan bestaan. Een nieuwe vergunningaanvraag zal dan ook wederom moeten worden gehonoreerd wanneer het bestemmingsplan niet wordt herzien. Bij de eerstvolgende actualisatie van het bestemmingsplan is het dan ook noodzakelijk deze bouwtitel te verwijderen (zie onder B.). Als bij situaties bedoeld onder A.2 het bestemmingsplan nog niet is aangepast, vervalt de bouwtitel wel bij het intrekken van de vergunning.

#### Uitvoering

##### Nieuwe situaties

In iedere omgevingsvergunning die in de toekomst wordt verleend (voor de realisatie van een woning) wordt een uiterste aanvangstermijn opgenomen. Voor een reguliere vergunning blijft deze 26 weken. Voor een uitgebreide vergunning wordt in de vergunning een termijn van 1 jaar gesteld (of een termijn van 26 weken wanneer de vergunning in twee fasen is aangevraagd). Op die manier wordt voorkomen dat een uitgebreide omgevingsvergunning van rechtswege 3 jaar geldig blijft. Wanneer voor de aangegeven datum niet is aangevangen met de bouw, wordt de vergunning ingetrokken. Voor iedere intrekking is een afzonderlijk intrekkingbesluit noodzakelijk. De termijn van 26 weken of 1 jaar zal bovendien ook in bij de omgevingsvergunning overeen te komen privaatrechtelijke overeenkomsten moeten worden opgenomen.

## Bestaande situaties

Bestaande ongebruikte omgevingsvergunningen worden geïnventariseerd. De houders van deze vergunningen die hier al meer dan 26 weken, respectievelijk 3 jaar geen gebruik hebben gemaakt wordt een termijn van 13 weken gesteld waarbinnen een aanvang gemaakt moet worden met de bouw. Wanneer deze termijn verstreken is en de bouw is niet begonnen wordt de vergunning alsnog ingetrokken. Houders van vergunningen die minder dan 26 weken, respectievelijk 3 jaar oud zijn worden schriftelijk op de hoogte gesteld van deze nieuwe werkwijze, zodat na verstrijken van de termijn de vergunning kan worden ingetrokken. Ook hierbij wordt een minimale termijn van 13 weken gehanteerd. Uiteraard kan onder bijzondere omstandigheden worden afgeweken van deze termijn, bijvoorbeeld waardoor vanwege bescherming van flora- en fauna geen werkzaamheden mogen worden uitgevoerd in een bepaalde periode.

B. *Ongebruikte particuliere bouwtitel in het bestemmingsplan herbestemmen*

## Strategie

Ongebruikte bouwtitels kunnen op basis van het actuele woningbouwbeleid bij een eerstvolgende bestemmingsplanherziening worden geschrapt uit het bestemmingsplan. Op deze wijze wordt voorkomen dat bouwvergunningen moeten worden verleend voor woningen die feitelijk niet passen binnen de kaders van de Woonvisie en de Woningmarktafspraken en die daarmee ten koste gaan van de beschikbare restcapaciteit.

## Overwegingen

Percelen met een ongebruikte bouwtitel (in particulier eigendom) zijn in veruit de meeste gevallen al jarenlang in gebruik als tuin bij een andere woning. Het niet realiseren van een woning op dergelijke percelen heeft doorgaans weinig gevolgen voor de leefbaarheid van de omgeving. De percelen zijn immers in gebruik bij een andere woning en worden goed onderhouden. Herbestemmen van deze percelen, waarbij het huidige gebruik in stand blijft en de bouwtitel verloren gaat, is doorgaans vanuit planologisch en sociaal-maatschappelijk oogpunt geen bezwaar. Dit in tegenstelling tot de percelen die onderdeel uitmaken van projecten zoals genoemd in de Woningmarktafspraken, die doorgaans braak blijven liggen tot er gebouwd gaat worden.

De meest eenvoudige vorm van herbestemmen is het verwijderen van het bouwvlak, het bouwaanduidingsvlak of het reduceren van het maximale aantal te bouwen woningen, waardoor er geen (zelfstandig) hoofdgebouw meer op het perceel gebouwd mag worden. Er moet echter altijd worden beoordeeld of er na het verwijderen van de bouwtitel nog sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Er moet bijvoorbeeld worden beoordeeld of het perceel dan nog wel gebruikt kan worden volgens de bestemming. Een solitair perceel met de bestemming Wonen, zonder dat daar een woning bij aanwezig is, kan immers niet gebruikt worden volgens de bestemming. In dergelijke gevallen kan wellicht niet worden volstaan met het verwijderen van de bouwtitel, maar zal moeten worden beoordeeld of een andere bestemming niet meer passend is.

## Planschade

Bij het van overheidswege herbestemmen van een perceel bestaat altijd de kans op planschade. Om planschaderisico te voorkomen, is het noodzakelijk om de eigenaren of belanghebbenden van een perceel de mogelijkheid te bieden om de huidige bestemming te verwezenlijken. Wanneer de herbestemming voorzienbaar was en de eigenaar deze actief of passief heeft aanvaard, is er in ieder geval geen sprake van planschaderisico voor de gemeente. Van *actieve risicoaanvaarding* is sprake wanneer een koper het risico kende of had moeten kennen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de gemeente een structuurvisie of (voor)ontwerpbestemmingsplan ter inzage heeft gelegd waaruit duidelijk blijkt dat de gemeente voornemens is het perceel anders te bestemmen. *Passieve risicoaanvaarding* ontstaat wanneer een eigenaar of belanghebbende geen concrete poging (passende aanvraag omgevingsvergunning) heeft gedaan om de huidige bestemming te realiseren, terwijl hij wist of kon weten dat deze mogelijkheid zou komen te vervallen. Voor passieve risicoaanvaarding geldt een minimale termijn van een jaar.

## Proces

Het proces om te komen tot passieve risicoaanvaarding kan tot gevolg hebben dat grondeigenaren alsnog overgaan tot realisatie van de woning voordat het nieuwe bestemmingsplan is vastgesteld en de bouwtitel is ingetrokken. In dat geval komen de gerealiseerde woningen ten laste van de restcapaciteit.

Om de impact hiervan zo snel mogelijk concreet in beeld te krijgen is het aan te bevelen om in één procedure alle ongebruikte bouwtitels uit alle geldende bestemmingsplannen te herbestemmen.

Echter gezien de grote hoeveelheid bestemmingsplannen en enkele technisch-juridische aspecten met betrekking tot de digitalisering van de bestemmingsplannen is het haast onmogelijk om direct alle bestemmingsplannen te herzien. Eén parapluperziening van alle bestemmingsplannen is niet mogelijk, omdat niet alle plannen op dezelfde (digitale) standaarden zijn vastgesteld. Dat zou betekenen dat er minimaal 3 parapluperzieningen gemaakt moeten worden: één voor de analoge plannen, één voor de digitale plannen die op basis van de Standaarden 2008 zijn gemaakt en één voor de plannen die op basis van de Standaarden 2012 zijn gemaakt. Bovendien moet het inventariseren van ongebruikte bouwtitels handmatig gebeuren: van ieder perceel moet het bestemmingsplan vergeleken worden met de actuele luchtfoto en bij twijfel is onderzoek in het veld noodzakelijk. Dit is bijzonder arbeidsintensief.

Omdat ieder bestemmingsplan op grond van de Wro na maximaal 10 jaar moet worden geactualiseerd, is het meest praktisch en efficiënt om het herbestemmen van ongebruikte bouwtitels in het actualisatietraject te verwezenlijken. Op deze wijze kan bovendien ook steeds een heroverweging gemaakt worden wanneer zich wezenlijke veranderingen op de woningbouwmarkt voordoen die leiden tot herijking van de Woningmarktafspraken. Risico hiervan is dat grondeigenaren zich ongelijk behandeld voelen: degene met het oudste bestemmingsplan verliest immers eerder zijn bouwtitel dan degenen van wie het bestemmingsplan pas is vastgesteld. Bovendien is bij deze werkwijze het risico op overplanning groter, omdat het terugdringen van de overcapaciteit over een periode van 10 jaar wordt uitgesmeerd.

Om te voorkomen dat er nieuwe kavels met ongebruikte bouwtitels in het bestemmingsplan ontstaan, ligt het bovendien voor de hand om voortaan als uitgangspunt te hanteren dat we realisatie van woningen binnen de Woningmarktafspraken zo veel mogelijk faciliteren zonder grond warm te maken in een bestemmingsplan. In veel gevallen is het mogelijk om in plaats van een bestemmingsplanwijziging te werken met een omgevingsvergunning in afwijking van het geldende bestemmingsplan. Op die wijze kan er wel worden gebouwd, maar wordt de bouwtitel pas in het bestemmingsplan opgenomen als de bebouwing ook daadwerkelijk gerealiseerd is.

## **Uitvoering**

Uitgangspunt is dat alle ongebruikte bouwtitels voor woningen die geen deel uitmaken van de Woningmarktafspraken bij de eerstvolgende bestemmingsplanherziening worden geschrapt. Bij het voorbereiden van een bestemmingsplan wordt geïnventariseerd welke kavels ongebruikte bouwtitels bevatten. Wanneer deze percelen reeds in gebruik zijn als tuin bij een bestaande woning, is het zonder meer mogelijk om de bouwtitel te verwijderen. Het perceel kan immers zonder bouwtitel in gebruik blijven zoals het nu ook gebruikt wordt. In die gevallen waar het gebruik conform de onderliggende bestemming niet langer mogelijk is zonder bouwtitel, is maatwerk noodzakelijk.

Het is aan te bevelen om de eigenaren van deze percelen persoonlijk aan te schrijven, om het voornemen tot herbestemmen kenbaar te maken. Op die wijze kan in eventuele planschadeprocedures duidelijk worden aangetoond dat de eigenaar op de hoogte had kunnen zijn van het voornemen van de gemeente. De gehele procedure tussen bekendmaken van het voornemen (eventueel te combineren met het ter inzage leggen van het voorontwerpbestemmingsplan) tot aan de vaststelling van het plan duurt gemiddeld circa 1 jaar. Door hier strategisch op te plannen kan in ieder geval voldaan worden aan de minimale termijn voor passieve risicoaanvaarding van het planschaderisico. Mocht vaststelling van het bestemmingsplan minder dan een jaar na aankondiging plaatsvinden dan kan er gewerkt worden met een wijzigingsbevoegdheid om de bouwtitel later alsnog te kunnen verwijderen na het verstrijken van de termijn voor passieve risicoaanvaarding.

Nieuwbouwplannen worden zo veel mogelijk gefaciliteerd met toepassing van een omgevingsvergunning (GRO-procedure). Vastleggen in het bestemmingsplan vindt waar mogelijk pas plaats na realisatie.

C. *Verzamelbestemmingen in het bestemmingsplan herbestemmen*

## **Strategie**

Flexibiliteitsbepalingen ten aanzien van wonen kunnen op basis van het actuele woningbouwbeleid bij een eerstvolgende bestemmingsplanherziening worden geschrapt uit het bestemmingsplan, voor zover de leefbaarheid van de omgeving daardoor niet in gedrang komt.

## Overwegingen

Hiervoor geldt in principe hetzelfde als voor het herbestemmen van ongebruikte particuliere bouwtitels. Een belangrijk verschil is dat de planschade (waardedaling) bij flexibele bestemmingen minder groot zal zijn als bij percelen waarop alleen gewoond mag worden. De gronden kunnen immers nog voor een ander doel gebruikt worden. Ook in dit geval is het aan te bevelen om de eigenaren van de percelen persoonlijk aan te schrijven, om passieve risicoaanvaarding van het planschaderisico te bereiken. Volstaan met de ter inzage legging van een voorontwerpbestemmingsplan is weliswaar mogelijk, maar laat ruimte over voor discussie in eventuele planschadeprocedures.

Deze verzamelbestemmingen komen echter het meest voor in de centrumgebieden van onze kernen. Uit oogpunt van leefbaarheid is het niet altijd mogelijk of wenselijk om de woonfunctie geheel te schrappen. De aanwezigheid van woningen boven winkels bevordert immers ook de sociale veiligheid. Hier zal derhalve bij het opstellen van het bestemmingsplan lokaal maatwerk moeten worden geleverd om te bepalen of en zo ja in welke mate woonfuncties worden geschrapt uit deze flexibele bestemmingen. In de praktijk is het in deze gebieden immers als sinds jaar en dag mogelijk om diverse functies uit te wisselen of te combineren. Dit hoort bij de dynamiek van dergelijke gebieden.

Bovendien zal alleen tot herbestemmen kunnen worden overgegaan wanneer er daadwerkelijk niet meer gewoond kan worden. Bovenwoningen die niet meer als zodanig in gebruik zijn maar nog wel als zodanig kunnen worden gebruikt (door bijvoorbeeld de aanwezigheid van bijvoorbeeld keuken en bad- en toiletvoorzieningen en een aparte opgang), kunnen op basis van jurisprudentie niet zonder meer worden herbested. Dit vraagt in principe om een nulmeting, waarmee wordt bepaald hoeveel woningen er per kern reeds aanwezig zijn in de verzamelbestemmingen. Alleen op die wijze kan goed worden overwogen of het toevoegen van extra woningen wenselijk is en wat de gevolgen daarvan zijn voor de Woningmarktafspraken.

## Uitvoering

Bij het actualiseren van de bestemmingsplannen wordt van geval tot geval bepaald of wonen onderdeel uit blijft maken van de flexibele bestemmingen. Daarbij worden regels ten aanzien van aantallen of andere nadere eisen zeker overwogen.

Het strikt toepassen van de Woningmarktafspraken in dergelijke gebieden is echter erg lastig vanwege eerdergenoemde inventarisatieproblematiek. Met de provincie zal overleg worden gevoerd over de wijze waarop hier mee omgegaan kan worden.

*D. Wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan niet altijd meer toepassen*

## Strategie

Wijzigingsbevoegdheden worden niet langer toegepast wanneer de te realiseren woningen in strijd zijn met de Woonvisie en de Woningmarktafspraken. Wijzigingsbevoegdheden met betrekking tot het realiseren van woningen worden bij een eerstvolgende bestemmingsplanherziening geschrapt uit het bestemmingsplan, wanneer deze niet passen in de Woonvisie en de Regionale Woningbouwafspraken.

## Overwegingen

Een wijzigingsbevoegdheid is zoals het woord al zegt een bevoegdheid van het college. Het college is niet verplicht hier daadwerkelijk toepassing aan te geven wanneer ze hiertoe wordt verzocht. Toepassing kan worden geweigerd wanneer beleidsmatig (bijvoorbeeld op grond van de Woonvisie en de Woningmarktafspraken) kan worden onderbouwd waarom de woning(en) niet langer wenselijk zijn. Andersom geldt dit overigens ook: wanneer toepassing wordt gegeven aan de wijzigingsbevoegdheid, moet onderbouwd worden dat er werkelijk behoefte is aan de woning(en).

Wijzigingsbevoegdheden zijn uiteraard altijd met een bepaald doel voor ogen opgenomen, zoals het oplossen van een planologisch milieuknelpunt (bijvoorbeeld een overlastgevend bedrijf in de nabijheid van woningen). Woningbouw was destijds vaak het meest voor de hand liggende middel om het doel te bereiken. Het is van belang om dit doel niet uit het oog te verliezen en met de eigenaar van het perceel en de omgeving te blijven meedenken over andere mogelijkheden om dit doel te bereiken. Woningbouw als

oplossing hoeft bovendien ook niet altijd worden uitgesloten, de restcapaciteit is immers ook bedoeld om specifieke knelpunten op te kunnen lossen.

Wijzigingsbevoegdheden in een bestemmingsplan kunnen zonder planschaderisico worden geschrapt bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan. De grondeigenaar wordt immers niets ontnomen wat hij reeds had of waarvan rechtens mocht worden verwacht dat hij het zou verkrijgen.

## **Uitvoering**

Wijzigingsbevoegdheden met betrekking tot het realiseren van woningen worden voortaan getoetst aan de kaders van de Woonvisie en de Woningmarktafspraken, ook wanneer dat nog niet formeel in het bestemmingsplan is geregeld. Wanneer de woningen hier niet in passen, wordt in principe geen toepassing gegeven aan de wijzigingsbevoegdheid.

Wijzigingsbevoegdheden met betrekking tot het realiseren van woningen worden bij iedere bestemmingsplanactualisatie heroverwogen.





# Omgang met overige invloed op woningbouwplancapaciteit

# 5

E. *Vastgesteld beleid toepassen*

## Strategie

We gaan terughoudend om met het toevoegen van woningen bij toepassing van beleid. Woningbouw als kostendrager voor landgoederen en woningen in het buitengebied zijn niet langer vanzelfsprekend. Voor het behoud van cultuurhistorisch waardevolle objecten is bewoning vaak de meest voor de hand liggende oplossing, maar ook hier moet goed worden afgewogen of er geen andere mogelijkheden zijn.

## Overwegingen

In het provinciale Omgevingsplan Zeeland is bepaald dat woningen die met toepassing van het beleid ten aanzien van nieuwe landgoederen of het behoud van cultuurhistorisch waardevolle objecten worden gerealiseerd, geen onderdeel hoeven uit te maken van de Woningmarktafspraken. Dergelijke woningen zullen dan ook niet ten koste gaan van de restcapaciteit. Desalniettemin heeft de gemeenteraad besloten om ook deze woningen mee te nemen in de aantallen te realiseren woningen. Er zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden of het toepassen van dit beleid een ruimtelijk of maatschappelijk probleem oplost, bijdraagt aan het behoud van een cultuurhistorisch waardevol object of op een andere manier een positieve bijdrage aan zijn omgeving levert die het toevoegen van een woning rechtvaardigt. Hierbij moet ook zeker beoordeeld worden of er geen andere gebruiksmogelijkheden zijn dan wonen, om hetzelfde doel te bereiken.

## Uitvoering

Plannen voor nieuwe landgoederen, woningen in het buitengebied of behoud van cultuurhistorisch waardevolle objecten komen vragen om maatwerk. We zijn vroegtijdig in het proces (bijvoorbeeld in de fase van principeverzoek) duidelijk over de kaders en denken mee in alternatieven voor woningbouw.

F. *Transitie in de zorg: informeren en begeleiden*

Om hier op te kunnen sturen is het noodzakelijk de dialoog aan te gaan met de zorgverlenende instanties en de provincie. Samen met de instanties die een dergelijke transitie willen doorvoeren moet worden bekeken hoe groot de opgave is en welke gevolgen dit heeft voor de Woningmarktafspraken. Met de provincie moet overleg gevoerd worden over de wijze waarop hier mee omgegaan wordt: worden de bestaande intramurale zorgeenheden gezien als bestaande wooneenheden dan is er niets aan de hand, maar wanneer de transitie van intramuraal naar extramuraal wordt gezien als het toevoegen van wooneenheden dan vormt dit een enorme bedreiging voor de Woningmarktafspraken.

G. *Houdbaarheid principeverzoeken verkorten*

Het ligt voor de hand om de termijn waarbinnen besluit op een positief beoordeeld principeverzoek kan worden heroverwogen in het geval van woningbouw terug te brengen tot maximaal 1 jaar. Die termijn is doorgaans voldoende om alle benodigde onderzoeken te kunnen uitvoeren en een complete vergunningaanvraag voor te bereiden. Wanneer na deze termijn geen omgevingsvergunning of bestemmingsplanwijziging is aangevraagd, vervalt de uitkomst van het principeverzoek.



Duidelijk is dat we de verborgen plancapaciteit niet op zeer korte termijn kunnen reduceren tot nul. Het proces tot herbestemmen duurt tenminste 1 jaar vanwege de planschaderisico-aanvaarding. Het is bovendien praktisch gezien erg ingewikkeld en weinig efficiënt om in één keer alle bestemmingsplannen te herzien. Het inventariseren van de totale verborgen capaciteit vraagt veel tijd en het opstellen van één parapluplan (één bestemmingsplanherziening voor alle onderliggende bestemmingsplannen) is niet mogelijk. De vele verzamelbestemmingen vragen bovendien steeds om lokaal maatwerk, dat in een parapluplan slechts beperkt kan worden geleverd. Vanwege de beschreven inventarisatieproblematiek is het bovendien erg lastig om een goede nulmeting uit te voeren van het aantal aanwezige woningen binnen verzamelbestemmingen. Bovendien zijn er verschillende wezenlijke redenen denkbaar om niet alle woningbouwcapaciteit uit de bestemmingsplannen te halen. Zeker wanneer daardoor de leefbaarheid in het gedrang komt of kansen om ruimtelijke of milieutechnische problemen op te lossen worden ontnomen door gebrek aan restruimte in de Woningmarktafspraken, is het nodig om ruimte te kunnen bieden. Het is niet ondenkbaar dat gedurende het uitvoeringsproces blijkt dat de restruimte niet toereikend is. Hierover moeten we in overleg blijven met de provincie, dat is immers de instantie die de Woningmarktafspraken bewaakt.

Met deze notitie kunnen we de provincie laten zien welke stappen we nemen om de verborgen plancapaciteit zo veel mogelijk terug te dringen. Enkele acties uit deze notitie kunnen echter ook tot gevolg hebben dat er alsnog gebruik gemaakt wordt van de verborgen capaciteit. Dit kunnen we niet geheel uitsluiten. Het risico bestaat dat door toepassing te geven aan de keuzes in dit uitvoeringsprogramma een bouwstroom op gang komt waarmee de restcapaciteit op korte termijn al verbruikt wordt. Mensen die de dreiging voelen van het intrekken van hun bouwtitel kunnen immers worden verleid om toch nog snel over te gaan tot realisatie van de woning. Het is goed om hierover op voorhand al te spreken met de provincie en afspraken te maken over de wijze waarop hier in het licht van de Woningmarktafspraken mee om wordt gegaan. De provincie heeft bovendien ook aangeboden hulp te bieden bij het realiseren van deze ambities.



# Uitvoeringsagenda en communicatie

# 7

De beleidsmatige gemaakte keuzes en uitvoering hiervan zoals beschreven in deze notitie vragen om een zorgvuldige en brede communicatie aanpak. Hierin zijn twee sporen te onderscheiden:

1. Het vertellen van het algemene verhaal aan alle doelgroepen
2. Informeren van de doelgroepen per actie

## Doelgroepen

### Intern

Medewerkers van de afdeling R&M  
Medewerkers van de afdeling OW, specifiek handhaving  
Alle overige medewerkers (secundair)

### Extern

#### Algemeen

Pers, raad, makelaars en notarissen, inwoners algemeen, banken, provincie en dorpsraden.

#### Per categorie zoals eerder omschreven

- A. Houders van een ongebruikte vergunning, personen die een vergunning aan willen vragen
- B. Eigenaren percelen met ongebruikte bouwtitel, kopers bouwpercelen en initiatiefnemers van nieuwbouwplannen
- C. Eigenaren onbewoonde percelen
- D. Aanvrager omgevingsvergunning
- E. Aanvrager omgevingsvergunning
- F. Zorg verlenende instanties en Provincie Zeeland
- G. Aanvragers principeverzoek

## 1. Communicatie complete verhaal

Doelgroepen: alle

Wanneer: direct nadat B&W heeft besloten

Communicatiemiddelen:

- toelichting in de persbriefing
- raadsbrief
- bericht op de website en in de gemeenterubriek, Belangrijk om in de boodschap te verwerken dat bijvoorbeeld de houders van ongebruikte bouwvergunning nog persoonlijk bericht krijgen
- toevoegen stuk op de website bij Wonen
- nieuwe intrekingsprotocol toevoegen aan de productencatalogus bij de verschillende onderdelen
- interne communicatie via bericht op intranet en mondelinge toelichting aan betrokken afdelingen

## 2. Informeren van de doelgroepen per actie

In de onderstaande tabellen worden per categorie de verschillende acties beschreven zoals die in deze notitie zijn genoemd. Daarbij is steeds kort weergegeven welke doelgroep daar bij betrokken is, welke boodschap daarbij hoort, op welke wijze gecommuniceerd wordt, op welke termijn de uitvoering plaats zal vinden en welk organisatieonderdeel voor de uitvoering verantwoordelijk is.

### A. Verleende omgevingsvergunningen, niet gerealiseerd

Actie	Doelgroep	Inhoud / boodschap	Communicatiemiddel	Uitvoeringstermijn	Uitvoerende
<b>Nieuwe situatie:</b>					
Aanvangstermijnen opnemen in omgevingsvergunning en privaatrechtelijke overeenkomst	Aanvrager en/of begunstigde omgevingsvergunning	Informeren over intrekkingprotocol  Standaardbepaling in omgevingsvergunning en privaatrechtelijke overeenkomst	Mondeling tijdens behandeling aanvraag  Schriftelijk bij verlenen omgevingsvergunning	Per direct  Per direct	Afd. Ruimte en Milieu, cluster Vergunningverlening en cluster Ontwikkelingsbedrijf
<b>Bestaande situatie:</b>					
Bestaande ongebruikte vergunningen inventariseren	n.v.t	n.v.t	n.v.t	4e kwartaal 2014	Afd. Openbare Werken, cluster Handhaving
Houders ongebruikte vergunningen informeren over nieuw intrekkingprotocol	Begunstigden omgevingsvergunning	Intrekkingprotocol toelichten, inclusief gevolgen voor eigen vergunning	Brief	4e kwartaal 2014, 1e kwartaal 2015	Afd. Openbare Werken, cluster Handhaving
Ongebruikte vergunningen intrekken	Begunstigden omgevingsvergunning	Intrekkingbesluit	Brief	Ingebed in werkproces vergunningverlening	Afd. Ruimte en Milieu, cluster Vergunningverlening

B. Ongebruikte particuliere bouwtitels in het bestemmingsplan

Actie	Doelgroep	Inhoud / boodschap	Communicatiemiddel	Uitvoeringstermijn	Uitvoerende
Ongebruikte bouwtitels inventariseren	n.v.t.	n.v.t	n.v.t	Bij aanvang van iedere actualisatie bestemmingsplan	Afdeling Ruimte en Milieu, cluster Omgevingsbeleid
Passieve plan-schaderisico-aanvaarding in gang zetten	Eigenaren percelen met ongebruikte bouwtitel	Voornemen herbestemmen, toelichting reden, mogelijkheid om binnen een jaar nog gebruik te maken van bouwtitel	Brief, hierin mogelijkheid aanbieden om mondelinge toelichting te krijgen. Opstellen van een spreekuur waarvoor men vooraf kan aanmelden.	Voorafgaand aan ter inzage legging voorontwerp-bestemmingsplan	Afdeling Ruimte en Milieu, cluster Omgevingsbeleid
Actieve plan-schaderisico-aanvaarding in gang zetten	Kopers bouwpercelen Makelaars Notarissen	Voornemen herbestemmen ongebruikte bouwtitels	Publicatie van ter inzage legging voorontwerp, ontwerp en vaststellingsbesluit in de rubriek	Moment van ter inzage legging van legging voorontwerp, ontwerp en vaststellingsbesluit, onderdeel van actualisatie proces	Afdeling Ruimte en Milieu, cluster Omgevingsbeleid
Ongebruikte bouwtitels herbestemmen	Eigenaren percelen met ongebruikte bouwtitel	De bouwtitel is verwijderd uit het bestemmingsplan.	Brief	Bij vaststellen actualisatie-bestemmingsplan (indien meer als een jaar is verstreken bij vaststelling) of bij toepassen wijzigingsbevoegdheid (indien actualisatieplan binnen een jaar na aankondiging is vastgesteld)	Afdeling Ruimte en Milieu, cluster Omgevingsbeleid
Nieuwbouwplannen faciliteren met omgevingsvergunning (GRO) en pas opnemen in bestemmingsplan na realisatie	Initiatiefnemers nieuwbouwplannen	Informereren over werkwijze	Mondeling tijdens behandeling aanvraag	Per direct	Afdeling Ruimte en Milieu, cluster Omgevingsbeleid

C. Verzamelbestemmingen in het bestemmingsplan (flexibiliteitsbepalingen)

Actie	Doelgroep	Inhoud / boodschap	Communicatiemiddel	Uitvoeringstermijn	Uitvoerende
Percelen met verzamelbestemming inventariseren	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Bij aanvang van iedere actualisatie bestemmingsplan	Afdeling Ruimte en Milieu, cluster Omgevingsbeleid
Aanwezige onbewoonde percelen inventariseren	Eigenaren onbewoonde percelen	Aankondigen voornemen herbestemmen, verzoek tot kenbaar maken aanwezige woningen	Brief	Bij aanvang van iedere actualisatie bestemmingsplan	Afdeling Ruimte en Milieu, cluster Omgevingsbeleid
Herbestemmen onbewoonde percelen	Eigenaren onbewoonde percelen	Publicatie ter inzage legging bestemmingsplan	Openbare publicatie Brief	In publicatie ter inzage legging voorontwerp, ontwerp en vaststellingsbesluit	Afdeling Ruimte en Milieu, cluster Omgevingsbeleid

D. Wijzigingsbevoegdheden in het bestemmingsplan

Actie	Doelgroep	Inhoud / boodschap	Communicatiemiddel	Uitvoeringstermijn	Uitvoerende
Bij toepassing bestaande wijzigingsbevoegdheden toetsen aan Woningmarktafspraken	Aanvrager omgevingsvergunning	Informeren over werkwijze  Reden weigering toelichten	Mondeling bij behandeling aanvraag  Schriftelijk bij weigering aanvraag	Per direct  Per direct	Afdeling Ruimte en Milieu, cluster Omgevingsbeleid
Wijzigingsbevoegdheden heroverwegen bij bestemmingsplan-actualisatie	Alle belanghebbenden	Publicatie ter inzage legging bestemmingsplan	Openbare publicatie	In publicatie ter inzage legging voorontwerp, ontwerp en vaststellingsbesluit	Afdeling Ruimte en Milieu, cluster Omgevingsbeleid

E. Vastgesteld beleid, niet vertaald in bestemmingsplan

Actie	Doelgroep	Inhoud / boodschap	Communicatiemiddel	Uitvoeringstermijn	Uitvoerende
Maatwerk leveren bij toepassing beleid nieuwe landgoederen of behoud cultuurhistorisch waardevolle objecten	Aanvrager omgevingsvergunning	Informeren over werkwijze, meedenken over alternatieven  Reden weigering toelichten	Mondeling bij behandeling aanvraag  Schriftelijk bij weigering aanvraag	Per direct  Per direct	Afdeling Ruimte en Milieu, cluster Omgevingsbeleid



F. Transitie in de zorg: van intramurale zorg naar zelfstandige woonvorm

Actie	Doelgroep	Inhoud / boodschap	Communicatiemiddel	Uitvoeringstermijn	Uitvoerende
Dialogo met zorg verlenende instanties en provincie	Zorg verlenende instanties en Provincie Zeeland	Gevolgen Woningmarktafspraken bespreken	Regulier overleg	2014-2015	Afdeling Werken, Wonen, Leven, cluster Samenleving Afdeling Ruimte en Milieu, cluster Omgevingsbeleid

G. Houdbaarheid principeverzoeken verkorten

Actie	Doelgroep	Inhoud / boodschap	Communicatiemiddel	Uitvoeringstermijn	Uitvoerende
Standaard vervaltermijn principeverzoek verkorten tot 1 jaar	Aanvragers principeverzoek	In brief en quickscan nieuwe vervaltermijn opnemen	Schriftelijk	Per direct	Afdeling Ruimte en Milieu, cluster Omgevingsbeleid







Laan van St. Hilaire 2  
4301 SH Zierikzee

Postadres:  
Postbus 5555  
4300 JA Zierikzee

T (0111) 452 000  
F (0111) 452 452

[gemeente@schouwen-duiveland.nl](mailto:gemeente@schouwen-duiveland.nl)  
[www.schouwen-duiveland.nl](http://www.schouwen-duiveland.nl)