

Overijssels stimuleringskader voor kwalitatieve programmering woningbouw

De woningbouwopgave in Overijssel is groot. Vanuit de regionale Woonagenda's zetten we sterk in op het versnellen van woningbouw, en op het toevoegen van kwaliteit aan onze woonomgeving. In de Woonagenda's spraken we af om een kwalitatief afwegingskader op te stellen voor nieuwe woningbouwplannen. De reden hiervoor is dat we als gemeenten en provincie de doelen uit de Woonagenda's willen bestendigen bij het zoeken naar nieuwe woningbouwlocaties. Hoe zorgen we er met elkaar voor dat we woningbouwplannen met maximale kwaliteit realiseren in Overijssel? Zo borgen we dat de woningen die we nu toevoegen, over tien jaar nog steeds de juiste keuze blijken.

Kwaliteit van wonen in Overijssel

West-Overijssel: aantrekkelijke woonregio

West-Overijssel is een woonregio die twee kwaliteiten aan elkaar verbindt. De regio herbergt enerzijds prachtige landschappen zoals de Weerribben-Wieden en de IJssel-Vechtzone. Anderzijds kent de regio historische Hanzesteden en karakteristieke kernen, die (gezamenlijk) sterke economische centra vormen. Deze combinatie van aantrekkelijke steden en uitgestrekte natuur zijn ook nog een goed bereikbaar vanuit andere regio's – zowel over de weg als over het spoor.

Twente: unieke balans tussen stad en platteland

Ook in Twente vullen stad en platteland elkaar aan. De Twentse steden hebben elk hun eigen karakter, en vormen een diverse en innovatieve cluster in het oosten van het land. In Twente speelt daarnaast de landbouw en natuur een belangrijke rol. De ruimte van het platteland is een van de belangrijkste dragers voor woonkwaliteit in de regio. Maar veel ruimte voor jezelf, betekent niet dat wonen in Twente eenzaam is. Noaberschap staat centraal in Twente: mensen kijken naar elkaar om. Wonen doe je samen.

Drie pijlers voor wonen in Overijssel

Hoe versterken we de beschreven kwaliteiten met woningbouw? Dit stimuleringskader biedt daar handvatten voor. Aansluitend op de regionale Woonagenda's, staan drie uitgangspunten centraal:

1. Een inclusieve woningmarkt: wonen voor iedereen
2. Een toekomstbestendige leefomgeving: sterke steden en vitale kernen en buitengebied
3. Een duurzaam en circulair woningbestand

De principes in het stimuleringskader dragen ieder op een eigen manier bij aan één of meerdere van deze uitgangspunten.

Van afwegingskader naar stimuleringskader

In de Woonagenda's spraken we als Overijsselse gemeenten en provincie af een afwegingskader op te stellen om onze ambities te bestendigen bij de ontwikkeling van nieuwe woningbouwplannen. In het traject om dit kader op te stellen, constateerden we dat de term 'afwegingskader' de lading niet helemaal dekt. We willen met dit kader namelijk vooral vanuit een positieve grondslag stimuleren dat er zo veel mogelijk kwaliteiten worden toegevoegd met nieuwbouwplannen, en dat plannen bijdragen aan de ruimtelijke opgaven. Daarom kiezen we ervoor om te spreken van een 'stimuleringskader'. Dit kader biedt handvatten in de vorm van 'principes'. Deze principes helpen om gericht op zoek te gaan naar mogelijkheden om meer kwaliteit toe te voegen aan plannen. Dat betekent dat dit kader geen toetsend karakter heeft, maar dat het een leidraad vormt om zo veel mogelijke kwaliteit toe te voegen in woningbouwplannen. Dit houdt ook in dat we de principes die we onderscheiden niet verregaand operationaliseren. Gemeenten zijn zelf vrij om te onderbouwen hoe woningbouwplannen bijdragen aan de ambities uit de woonagenda's.

Samenhang met andere trajecten

Het toevoegen van kwaliteit vanuit de inhoud van de regionale Woonagenda's hangt sterk samen met verschillende andere visietrajecten. In West-Overijssel is de Verstedelijkingsstrategie van de regio Zwolle een belangrijk traject met raakvlakken, maar ook de woonagenda van de Cleantech Regio biedt handvatten waar we rekening mee houden. Ook de provinciale Omgevingsvisie gaat uitspraken doen over gewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen. Woningbouw, maar ook de aanpassing aan klimaatverandering, duurzame energie, landbouw en natuur, en mobiliteit. Het natuurlijke systeem (bodem, water en natuur) wordt als onderlegger gebruikt in de omgevingsvisie. Dat vertrekpunt heeft invloed op de keuzes waar (en hoe) woningen worden gebouwd. In Twente speelt de Omgevingsagenda Oost een rol. Tijdens het opstellen van dit kader hebben we de ontwikkelingen in de bovengenoemde trajecten in de gaten gehouden. De uitgangspunten zoals we die nu in het stimuleringskader hebben opgenomen zijn in lijn met die trajecten. Dat betekent dat de uitgangspunten die we in dit kader noemen, niet bijten met de (voorlopige) richtingen van de Omgevingsvisie, Verstedelijkingsstrategie regio Zwolle, Woonagenda Cleantech Regio en Omgevingsagenda Oost. Mocht er toch aanleiding voor zijn, dan kunnen ontwikkelingen in die andere trajecten leiden tot aanpassingen van het stimuleringskader.

1 Werking kader

Dit stimuleringskader dient twee doelen: de gezamenlijke woningbouwopgave in de provincie Overijssel, en de lokale eisen en wensen ten opzichte van (snelle) woningbouw. We willen gezamenlijk de doelen uit de regionale Woonagenda's bestendigen, en tegelijkertijd zorgen dat we elkaar geen eisenpakket voor woningbouwplannen opleggen. Het stimuleringskader zoals het er nu ligt, houdt de balans tussen het borgen van ambities, en het snel door kunnen laten gaan van woningbouwplannen. We geven met de principes aan welke kwaliteiten we willen toevoegen met nieuwbouw. We timmeren deze principes echter niet dicht. Het kader dient er juist toe om in gesprek met elkaar te formuleren hoe een plan de gewenste kwaliteit oplevert. Door in te zetten op 'voorkantsamenwerking' is er voldoende ruimte om met elkaar (gemeenten onderling, provincie én ontwikkelende partijen) in gesprek te gaan over hoe we bij woningbouwplannen (nog) meer kwaliteit kunnen toevoegen.

Rol gemeenten en provincie

Gemeenten leggen hun woonbeleid vast in de woonvisie, die ze vervolgens vertalen in woningbouwprogramma's. De eerste partij die nieuwe woningbouwplannen van ontwikkelende partijen beoordeelt, is de gemeente. Dit doet de gemeente in een later stadium in samenspraak met de provincie, in de ruimtelijke overleggen. Uiteraard kan de gemeente ook zelf actief op zoek zijn naar locaties voor woningbouwontwikkeling. Het stimuleringskader is een instrument om in de overleggen tussen gemeente en provincie (en tussen gemeenten onderling) het gesprek aan te gaan over de wenselijkheid van woningbouwplannen. Dit kader helpt om op een eenduidige manier te bepalen of woningbouwplannen de gewenste kwaliteit toevoegen. Dat gaat via 'voorkantsamenwerking': we werken aan de voorkant aan goede plannen met kwaliteit. Plannen in een vroeg stadium beoordelen zorgt voor een soepeler proces achteraf. Wanneer een plan niet voldoende kwaliteit toevoegt, biedt het kader ook mogelijkheden om te kijken op welke vlakken meer kwaliteit kan worden gerealiseerd. Daarbij kunnen gemeenten dit kader uiteraard ook gebruiken in gesprekken met initiatiefnemers.

Het stimuleringskader is nadrukkelijk geen instrument om een plan op basis van scores al dan niet door te laten gaan. We willen met het stimuleringskader juist zoeken naar het toevoegen van meer kwaliteit aan plannen. In gezamenlijkheid, met aandacht voor lokale en provinciale belangen. Helemaal vrijblijvend is het stimuleringskader niet: in uitzonderlijke gevallen kan de provincie haar ruimtelijke instrumentarium inzetten als een plan niet past binnen de Woonagenda's. De regionale Woonagenda's zijn in de provinciale omgevingsverordening leidend voor nieuwe woningbouwplannen. Deze formele weg is nogmaals een uiterste stok achter de deur. De insteek is om via het gesprek ontwikkelende partijen uit te dagen om de kwaliteit van plannen omhoog te krijgen – niet via ruimtelijke en juridische instrumentarium achteraf.

Onderscheid in type plannen

Het stimuleringskader is in eerste plaats bedoeld voor nieuwe woningbouwplannen die bijdragen aan de extra woningambities in Overijssel: daar dient het kader als manier om te bepalen of plannen wenselijk zijn, en dus doorgang kunnen vinden (in de huidige vorm). Om snelheid in de woningbouw te krijgen, kiezen we ervoor om bestaande plannen niet langs dit kader te leggen. Bij op dit moment bekende plannen (harde en zachte plannen¹, maar ook de sleutelprojecten) dient het stimuleringskader als inspiratie. Het geeft handvatten om die bestaande plannen mogelijk nog verder te optimaliseren.

Kleine inbreidingsplannen leggen we niet langs dit stimuleringskader. Net als bij bestaande plannen dient dit kader voor die plannen als inspiratie. Wat we als 'klein' beschouwen, hangt af van de ruimtelijke strategieën die we in de Woonagenda's definiëren:

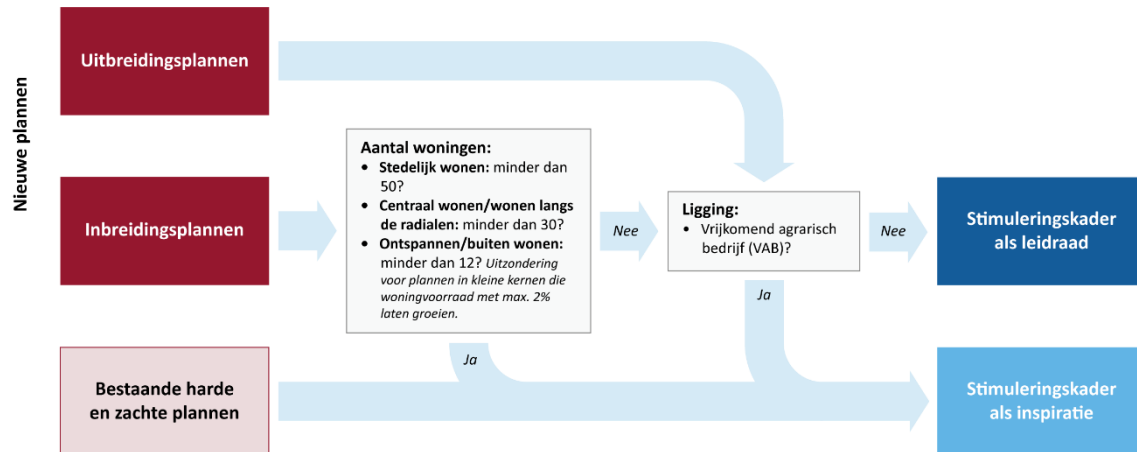
- **Stedelijk wonen:** minder dan 50 woningen
- **Centraal wonen/Wonen langs de radialen:** minder dan 30 woningen
- **Ontspannen/buiten wonen:** minder dan 12 woningen. Plannen in zeer kleine kernen (minder dan 500 inwoners) zonderen we uit, wanneer door een plan de woningvoorraad met maximaal 2% groeit. Bij een dorp met 100 woningen betekent dit dus dat we plannen met maximaal twee woningen niet meenemen.

Bij uitbreidingsplannen stellen we geen minimumaantal woningen in, omdat we het belangrijk vinden dat bij elke ontwikkeling buiten de huidige contouren een duidelijke kwaliteitsimpuls wordt gegeven. Plannen

¹ Met het invoeren van dit kader zitten we in een overgangsfase. Welke plannen gelden als nieuw, en welke als bestaand? We nemen de meest recente monitor als basis, en vermelden vanaf de komende monitor bij elk plan of het kader hiervoor geldt of niet.

op vrijkomende agrarische bedrijven (VAB's) zonderen we wel uit, omdat deze plannen vaak kwaliteit toevoegen aan het landschap.

In onderstaand schema is weergegeven hoe het stimuleringskader voor verschillende plannen werkt:



Ruimtelijke randvoorwaarden en provinciaal beleid

Voor plannen überhaupt behandeld kunnen worden, moeten ze uiteraard ruimtelijk mogelijk zijn. Een eerste voorbeeld van een 'harde' randvoorwaarde is dat een plan planologisch gezien haalbaar en wenselijk is. Grootschalig bouwen in een Natura 2000-gebied is bijvoorbeeld niet mogelijk (gelet op de stikstofproblematiek), maar ook bouwen binnen hindercontouren van industrie of andere functies kan niet. Ook moet een plan passen binnen het provinciale ruimtelijk beleid, zoals de provinciale omgevingsvisie. Als aan dit soort randvoorwaarden wordt voldaan, kan een plan verder worden beoordeeld.

2 Principes

In dit overzicht lichten we de verschillende principes die we onderscheiden toe. Daarbij maken we een zekere tweedeling. 'Need to have's' zijn principes die we eigenlijk als randvoorwaarden zien. Eventueel kan het niet bijdragen aan deze principes ertoe leiden dat de provincie via de omgevingsverordening voor een plan gaat liggen. De 'nice to have's' zijn ook principes die we ambiëren, maar zijn iets minder belangrijk. Als een plan niet inspeelt op deze principes, kan dat echter geen consequenties hebben.



Need to have's:

1. Inbreiding voor uitbreiding
2. Aantrekkelijke woonmilieus
3. Ongedeelde regio
4. Natuur, landschap en water
5. Bereikbaarheid en mobiliteit

Nice to have's:

6. Langer zelfstandig thuis wonen
7. Duurzame woningvoorraad

2.1 Need to have's

1. Inbreiding voor uitbreiding

In lijn met het Rijksbeleid via de Ladder voor duurzame verstedelijking, geven we de voorkeur aan inbreiding boven uitbreiding. Desalniettemin is uitbreiding buiten de bebouwde kom soms noodzakelijk. Omdat binnen de bestaande kernen geen ruimte is, of omdat een specifieke woonkwaliteit of beoogd woonmilieu niet binnen de bestaande contouren gerealiseerd kan worden. Het is daarom wel degelijk

mogelijk om woningbouwplannen buiten de huidige bebouwde contouren te realiseren. Als er buiten de contouren wordt gebouwd, moet de gemeente echter wel onderbouwen waarom een dergelijke ontwikkeling niet binnen de bebouwde kom kan plaatsvinden.

2. Aantrekkelijke woonmilieus

Overijssel is een aantrekkelijke woonregio. Dat willen we graag zo houden, en waar mogelijk versterken. Stad en platteland versterken elkaar. Vanuit die ambitie zetten we in op het realiseren van verschillende woonmilieus in de drie ruimtelijke strategieën uit de Woonagenda's. Dat zorgt ervoor dat we niet in elke gemeente dezelfde nieuwe woonmilieus toevoegen. Onderstaand overzicht geeft weer op welke woonmilieus de nadruk ligt in de verschillende ruimtelijke strategieën.

Tabel 1: Woonmilieu-indeling ruimtelijke strategieën, aansluitend bij woonmilieu-indeling ABF

Stedelijk wonen	Centraal wonen / Wonen langs de radialen	Ontspannen / buiten wonen
- Centrum-stedelijk (plus) - Centrum-stedelijk - Stedelijk naorlogs (compact en grondgebonden) - Groen-stedelijk	- Centrum-kleinstedelijk - Kleinstedelijk - Groen-kleinstedelijk (Centrum-)dorps	(Centrum-)dorps - Landelijk wonen (bereikbaar en perifeer)

Dit overzicht betekent overigens niet dat er geen andere milieus kunnen worden gerealiseerd: in sommige stedelijke gemeenten liggen bijvoorbeeld ook kleine dorpen, waar eerder een dorps woonmilieu passend is.

3. Ongedeelde regio

We willen in Overijssel een inclusieve woningmarkt. Dat betekent dat we nastreven dat iedereen toegang heeft tot wonen in onzer provincie. Om dat mogelijk te maken, zetten we in op een balans tussen de verschillende woningsegmenten: van betaalbaar tot duur. Daarbij streven we ook naar een balans van die segmenten tussen gemeenten. We noemen dit de ongedeelde regio. We stimuleren gemeenten om die ongedeelde regio vooral in gesprek met elkaar vorm te geven. Wat is de regionale vraag? En waar kan deze het beste worden ingevuld?

- **Passend binnen kwantitatieve en kwalitatieve behoefte:** een woningbouwplan moet in de lokale kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte passen. De gemeente onderbouwt deze behoefte zelf. De gemeentelijke woonvisie is daar leidend in. Om aan de grote regionale vraag te voldoen, draagt een deel van de woningbouw ook bij aan de regionale woningbehoefte. Bij die regionale woningbehoefte horen zowel mensen die van elders in Nederland verhuizen, als mensen die tussen de Overijsselse gemeenten verhuizen. De regionale behoefte wordt met regiogemeenten afgestemd, als het om sociale huur gaat eventueel ook met woningcorporaties. Desgewenst ondersteunt de provincie dit gesprek.
- **Aandeel betaalbaar:** in West-Overijssel geldt dat er een minimum van 30% van de nieuwbouw in de sociale huur of goedkope koop² wordt gerealiseerd. Dat percentage is op regioniveau (dus voor West-Overijssel als geheel). Niet elk plan hoeft aan dit percentage te voldoen: we monitoren met de gemeenten achteraf of dit percentage gehaald wordt. In Twente geldt geen minimum percentage sociale huur of goedkope koop.

² We hanteren geen provincie-brede definitie voor 'goedkope koop'. Welke prijsgrens relevant is, verschilt namelijk sterk tussen gemeenten. In stedelijke gemeenten ligt de koop prijs doorgaans hoger dan in landelijke. Daarom definiëren gemeenten hun prijsgrens voor goedkope koop zelf.

- **Balans tussen segmenten in de regio:** we vinden het belangrijk dat de woningmarkt in Overijssel voor iedereen toegankelijk is. Dat betekent dat we inzetten op beschikbaarheid van verschillende segmenten in alle regio's. Dat geldt in zekere mate ook voor afzonderlijke gemeenten: sociale huur moet niet alleen in de steden worden gebouwd, en dure koop niet alleen in de landelijke gemeenten – al hebben we uiteraard oog voor verschillen tussen gemeenten qua woningbehoefte. We streven wel naar een balans van segmenten tussen gemeenten in de regio. Dit hoeft overigens geen spreiding van alle segmenten te zijn: het ook betekenen dat sommige gemeenten binnen een regio elkaar juist aanvullen. Welke balans wenselijk is kan sterk per regio verschillen. Gemeenten binnen regio's bepalen deze balans gezamenlijk. Zoals gezegd ondersteunt de provincie het gesprek hierover, mocht dit wenselijk en/of nodig zijn. Gezamenlijke (plan)monitoring van het realiseren van segmenten biedt mogelijkheden om bij te kunnen sturen.

4. Natuur, landschap en water

De grote druk op de woningmarkt vraagt om ruimte om te bouwen. Tegelijkertijd zijn er verschillende andere functies die om ruimte vragen – bijvoorbeeld bedrijven, landbouw en infrastructuur. De ruimteclaim van al deze functies maakt dat groen in het gedrang kan raken. Dit terwijl groen juist kan helpen bij de grote uitdagingen die klimaatadaptatie met zich meebrengt. Bovendien is groen een belangrijk kenmerk van onze aantrekkelijke woonomgeving in Overijssel. Natuur en landschap zijn daarmee een essentieel onderdeel van woningbouwplannen.

- **Klimaatadaptatie en waterveiligheid:** we zetten in op woningbouwplannen waarin maatregelen worden genomen om effecten als hittestress en verzakkingen (bijvoorbeeld door droogte) tegen te gaan. Een manier van klimaatadaptatie die speciale aandacht vraagt is waterveiligheid. We vragen van woningbouwplannen dat deze rekening houden met mogelijke overstromingsrisico's en waterveiligheid. Woningen worden gebouwd op gebieden waar het in het kader van de waterveiligheid mogelijk is, en buiten overstromingsgevoelige gebieden.
- **Plannen dragen bij aan natuur-inclusief bouwen:** woningbouw kan ten koste gaan van de groene omgeving. Bij voorkeur dragen woningbouwplannen bij aan het inperken van negatieve effecten op de natuur. Woningbouwplannen kunnen de omgeving ook kwalitatief verbeteren. Binnen de bebouwde kom (door het toevoegen van water, of het "opruimen" van bedrijfslocaties), maar soms ook buiten de bebouwde kom: woningbouw in combinatie met natuurontwikkeling kan een goede combinatie zijn op bijvoorbeeld vrijkomende agrarische grond. We zetten erop in dat woningbouwplannen bijdragen aan een stevige groene en waterstructuur, en ecologie-opgave – aansluitend bij de Wezenlijke Kenmerken en Waarden (WKW) die voor de NNN-gebieden (Natuur netwerk Nederland) in Overijssel opgesteld zijn. Natuur-inclusief bouwen heeft daardoor de voorkeur. Daar kan overigens ook de bebouwing aan bijdragen: bijvoorbeeld door het integreren van nestruimte voor vogels en vleermuizen, en groene gevels.

5. Bereikbaarheid en mobiliteit

De woonopgave kan niet los worden gezien van mobiliteitsvraagstukken. Hoe houden we onze provincie bereikbaar? Mobiliteit en bereikbaarheid zijn belangrijke aanpalende thema's in de Woonagenda's. Ook in trajecten als de provinciale Omgevingsvisie en de Verstedelijkingsstrategie van de regio Zwolle is mobiliteit een belangrijk onderdeel³.

- **Afstand tot openbaar vervoer:** de bereikbaarheid is vooral van belang in de ruimtelijke strategieën Stedelijk wonen en Centraal wonen/Wonen langs de radialen. We geven daarom de voorkeur aan

³ Dit principe wordt naar verwachting aangescherpt op basis van de genoemde trajecten.

woningbouw in de buurt van knooppunten. In deze ruimtelijke strategieën zetten we in op plannen op maximaal 15 minuten fietsafstand van OV-stations.

- **Bereikbaarheid in Ontspannen/Buiten wonen:** in deze ruimtelijke strategie is bereikbaarheid een minder prominent thema. Ook omdat mensen hier graag juist vanwege de rust en de ruimte willen wonen. Toch is ook bereikbaarheid een pré in deze ruimtelijke strategie.

2.2 Nice to haves

6. Langer zelfstandig thuis wonen

Veel delen in Overijssel hebben te maken met vergrijzing, ontgroening en huishoudensverdunding. Het aandeel kleinere (en oudere) huishoudens neemt de komende jaren nog verder toe. Dit vraagt om het toevoegen van onder andere (levensloop)geschikte woningen.

- **Toevoegen levensloopgeschikte concepten:** we willen het creëren van levensloopgeschikte woningen en woonomgevingen stimuleren. Dat willen we vooral bij inbreidingsplannen – woningen nabij voorzieningen zijn in de regel immers meer geschikt voor ouderen. We streven ernaar om per gemeente 25% van de woningen levensloopgeschikt te realiseren. Per project kan dit verschillen – afhankelijk van de locatie of specifieke invulling van een plan. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het definiëren van een levensloopgeschikte woning.
- **Wonen tussen 100% zelfstandig en intramuraal:** veel ouderen willen zelfstandig blijven wonen, maar zoeken ook beschutting. Tussenvormen waar ouderen met elkaar wonen (of juist in combinatie met jongeren) bieden een mogelijkheid om deze woonvraag in te vullen. Denk hierbij ook aan hofjesconcepten, al dan niet met begeleiding en zorg. Dit soort woonvormen zijn zowel in steden als (kleine) dorpen een welkome toevoeging. We juichen dit soort initiatieven toe.

7. Duurzame woningvoorraad

We staan voor een grote opgave om een duurzame woningvoorraad te creëren. Nieuwbouw is vaak al zeer energiezuinig, maar woningbouwplannen bieden mogelijk ook kansen voor verduurzamen van nabijgelegen bestaande woningen. Daarnaast biedt transformatie van bestaand vastgoed kansen om op een duurzame manier met bestaande ruimte om te gaan.

- **Kansen voor “meeliften” bestaande voorraad:** woningbouwplannen waarbij wordt gewerkt met collectieve warmtevoorzieningen, opwekking van duurzame energie en dergelijke kunnen de mogelijkheid bieden bestaande woonwijken mee te laten liften. We zetten in op plannen die bijdragen aan het creëren van dit soort ‘koppelkansen’.
- **Transformatie bestaand vastgoed:** plannen waarbij bestaand vastgoed wordt omgebouwd naar woningen juichen we toe.
- **Circulair bouwen:** we zetten in op tijdelijke woningen, woningen die demontabel worden gebouwd, of duurzame bouwmethoden zoals houtbouw.

3 Vervolg en proces

Na het vormgeven en bespreken van het stimuleringskader in ambtelijke werkgroepen, hebben we dit definitieve concept opgeleverd t. Na bespreking van dit concept in de AO's West-Overijssel en Twente, zijn we aan de slag gegaan door een aantal nieuwe woningbouwplannen langs dit kader te leggen. Dat deden we met verschillende gemeenten en de provincie. De lessen die we uit deze 'botsproeven' leerden, verwerken we in een definitief stimuleringskader.

Adaptief kader

Dit stimuleringskader is niet in beton gegoten. Wanneer de situatie ernaar vraagt, kunnen we dit kader aanpassen. Nieuwe inzichten uit onderzoeken (bijvoorbeeld een nieuw woningmarktonderzoek of monitoring) of veranderend beleid kan ertoe leiden dat we dingen veranderen. Ook de verdere uitwerking van bijvoorbeeld de provinciale Omgevingsvisie en Verstedelijkingsstrategie kan zo worden verwerkt in het kader. Dat doen we uiteraard in overleg met elkaar, maar de provincie neemt vanuit haar regierol het initiatief. Daarbij is het wel van belang dat dit kader houvast biedt voor planontwikkeling op de langere termijn: woningbouwplannen zijn immers langlopende trajecten. We willen voorkomen dat het kader te vaak wijzigt. Daarom lijkt een tweejaarlijkse update van het kader (gelijklopend met de *mid-term review* van de Woonagenda's) een goede termijn om aanpassingen te doen.