

Structuurvisie ongebruikte individuele bouwtitels in bestemmingsplannen gemeente Schouwen-Duiveland

Aanleiding

Op 26 maart 2015 heeft de gemeenteraad een (gewijzigde) notitie 'Aanpak verborgen woningbouwplancapaciteit' vastgesteld. In deze notitie is onder meer bepaald dat ongebruikte particuliere bouwtitels in de gemeente Schouwen-Duiveland nog voor een periode van 10 jaar gebruikt mogen worden. In deze structuurvisie geven we uitwerking aan dit voornemen.

Inleiding

Op 27 juni 2013 heeft de gemeenteraad de Woonvisie 2013-2022 voor de gemeente Schouwen-Duiveland vastgesteld. De sterk veranderende woningmarkt, ontgroening en vergrijzing en bijgestelde beleidskaders (waaronder de gemeentelijke visie Tij van de Toekomst en het provinciaal Omgevingsplan) waren de aanleiding voor het opstellen van de Woonvisie.

Woonvisie

De Woonvisie moet er voor zorgen dat de gemeente tot 2022 de juiste keuzes maakt om in 2040 de volgende strategische doelstelling te bereiken: 'We wonen prettig naar wens en behoefte'. Deze doelstelling is uitgesplitst in de volgende ambities/beleidsaccenten:

- Kwantitatieve ambities voor eigen behoefte;
- Kwalitatieve ambities voor eigen behoefte;
- Pakken van woonkansen voor vestigers.

Het strategisch uitgangspunt is gericht op kwaliteit: de juiste woningen realiseren op de juiste plaats en veel aandacht hebben voor de fysieke omgevingskwaliteiten. Het gaat om minder en kwalitatief betere nieuwbouw en veel aandacht voor de vitaliteit van de bestaande voorraad. De woonkwaliteit wordt integraal benaderd; de kwaliteit van de woning en de woonomgeving zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en staan centraal. Het gaat om lange termijn kwaliteit en niet om de kwaliteit die vandaag verkoopt in de nieuwbouw. Dus kiezen tussen plannen en alleen de beste plannen kunnen doorgaan. Deze strategie is uitgewerkt aan de hand van de volgende speerpunten:

1. Woonkwaliteiten toevoegen in de nieuwbouw;
2. Plancapaciteit in evenwicht brengen met de kwantitatieve woningbehoefte;
3. Herstructureren van de bestaande woningvoorraad;
4. Kansen pakken als het gaat om het aantrekken van vestigers.

Ten tijde van de vaststelling van de Woonvisie was de plancapaciteit bijna drie keer zo groot als de totale gemeentelijke behoefte. Er moet een nieuw evenwicht komen tussen de plancapaciteit, de lokale behoefte, de kansen van vestigers en de onttrekkingen uit de bestaande woningvoorraad.

Regionale woningmarktafspraken

De kaders, uitgangspunten en strategie uit de Woonvisie zijn vertaald in de Woningmarktafspraken voor de regio Schouwen-Duiveland (2014-2023), door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld op 18 maart 2014. Daarmee is duidelijk geworden welke stappen de gemeente neemt om regie te kunnen voeren en te sturen op de ontwikkelingen in de woningmarkt op Schouwen-Duiveland.

Uit een inventarisatie blijkt dat we op Schouwen-Duiveland te maken hebben met een kwalitatieve mismatch (behoefte sluit niet aan bij de vraag), een grote overcapaciteit (meer woningbouwplannen, dan behoefte) en te weinig spreiding (te veel plannen in bepaalde kernen/woonmilieus). De gezamenlijke opgave is minder en andere woningen. Voor alle woonmilieus (Zierikzee, Dorpswonen en Wonen aan de kust) zijn keuzes gemaakt om zo veel mogelijk aan de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte te voldoen voor eigen inwoners en vestigers. Er is echter veel harde plancapaciteit (85%), waardoor er op dit moment weinig (kwalitatieve) keuzes gemaakt kunnen worden en er ook weinig ruimte is voor nieuwe initiatieven. De gemeente heeft in eerste instantie alleen ruimte gemaakt door zachte plannen te schrappen of deze door te schuiven tot na 2024. En er zijn keuzes gemaakt om minder of geen woningen te realiseren in eigen gemeentelijke plannen. Hiermee willen we het goede voorbeeld geven. Echter het kan niet zo zijn dan alleen de gemeente werkt aan het beter in balans brengen van plannen op vraag en aanbod en daarvoor de financiële consequenties draagt. Wij doen nadrukkelijk ook een beroep op andere (markt)partijen om daaraan ook een bijdrage te leveren.

Met het vaststellen van de regionale woningmarktafspraken hebben we duidelijkheid gegeven over gewenste en ongewenste ontwikkelen op basis van de prognoses uit de Woonvisie. Ook vormt dit document de basis om met marktpartijen en corporaties, die plannen hebben voor woningbouw en die zijn opgenomen in het woningbouwprogramma, in gesprek te gaan. Wij willen in overleg met hen kijken of er mogelijkheden zijn om bestaande plannen kwalitatief aan te passen, zodat we de juiste

woningen op de juiste plaats kunnen realiseren. Hiermee willen we bovendien ook bereiken dat de concurrentie tussen plannen vermindert, zodat de gewenste woningen echt gerealiseerd worden. Dit is een eerste stap om erop te sturen dat we nu, maar ook in de toekomst, op Schouwen-Duiveland naar wens en behoefte kunnen wonen.

Verborgen plancapaciteit

De totale geplande 'projectmatige' woningbouwcapaciteit moet de komende jaren conform deze afspraken worden teruggebracht en kwalitatief worden bijgestuurd. Bouwtitels binnen projecten maken deel uit van de woningmarktafspraken en hierop vindt dus sturing plaats.

In de huidige Woningmarktafspraken hebben niet alle bouwtitels voor woningbouw een plaats gekregen. In de Woningmarktafspraken geven we vooral aan voor welke concrete lopende projecten (privaatrechtelijke) afspraken zijn gemaakt en/of er al bestemmingsplannen zijn gemaakt op basis waarvan woningen gebouwd kunnen worden. Naast de projecten hebben we echter ook nog te maken met een zogenaamde 'verborgen' woningbouwplancapaciteit. Deze verborgen capaciteit bestaat onder meer uit ongebruikte omgevingsvergunningen, flexibiliteitsbepalingen en wijzigingsbevoegdheden in bestemmingsplannen, maar ook ongebruikte individuele bouwtitels zijn hier onderdeel van.

Op 26 maart 2015 heeft de gemeenteraad de notitie 'Aanpak verborgen woningbouwplancapaciteit' vastgesteld. In de notitie wordt beschreven op welke wijze inzicht kan worden verkregen in de verborgen plancapaciteit en welke stappen gezet kunnen worden om deze capaciteit te verminderen.

De verborgen plancapaciteit is tot nu toe nog niet in beeld gebracht, waardoor er in de woningmarktafspraken geen rekening is gehouden met deze 'verborgen' aantallen. Indien deze woningen wel worden gerealiseerd, betekent dit dat we te maken krijgen met een nog grotere overcapaciteit aan woningen. Leegstand, verpaupering, exploitatietekorten en braakliggende terreinen en druk op de bestaande woningvoorraad zijn de risico's.

In de Woningmarktafspraken is bovendien een 'restcapaciteit' voor woningen opgenomen bovenop de woningen die in de Woningmarktafspraken zijn opgenomen. De restcapaciteit (30 woningen in 10 jaar voor geheel Schouwen-Duiveland) is in principe bedoeld om ruimtelijke, volkshuisvestelijke of milieutechnische knelpunten op te lossen door inzet van woningbouw en niet om te gebruiken voor de verborgen plancapaciteit.

Om te voorkomen dat realisatie van de verborgen plancapaciteit leidt tot een nog grotere overcapaciteit aan woningen en dus overspanning (zowel kwantitatief als kwalitatief) van de woningmarkt, gaan we de verborgen plancapaciteit zoveel mogelijk reduceren.

Reikwijdte

Deze structuurvisie ziet op *alle* 'ongebruikte individuele bouwtitels in bestemmingsplannen'. En dus uitdrukkelijk niet op bouwtitels binnen woningbouwprojecten die opgenomen zijn in de regionale woningmarktafspraken voor Schouwen-Duiveland. Deze structuurvisie is in ieder geval van toepassing op de bijgevoegde lijst en kaart (bijlage 1 en 2) met ongebruikte individuele bouwtitels in vigerende bestemmingsplannen.

Beleidskader

De volgende beleidsdocumenten zijn randvoorwaardelijk voor deze structuurvisie:

- Tijl van de Toekomst 2011-2040
- Woonvisie 2013-2022
- Woningmarktafspraken regio Schouwen-Duiveland 2014-2023
- Notitie aanpak verborgen woningbouwcapaciteit 2015
- Omgevingsplan Zeeland 2012-2018

Begripsbepalingen

- Bestemmingsplan: een bestemmingsplan is een juridisch bindend document, waarin wordt vastgelegd op welke wijze grond en gebouwen gebruikt en bebouwd mogen worden. Het bestemmingsplan regelt dus onder andere waar er woningen gebouwd mogen worden en veelal ook hoeveel en in welke vorm (vrijstaand, rijwoning et cetera).
- Individuele bouwtitel: het in het bestemmingsplan vastgestelde recht op het bouwen van een individuele woning door een particulier of bedrijf, waarbij een aanvraag omgevingsvergunning verleend *moet* worden, omdat de aanvraag past in het bestemmingsplan en deze voor het overige ook ontvankelijk is.

Probleemstelling

Ongebruikte 'verborgen' individuele bouwtitels in bestemmingsplannen leveren een substantiële bijdrage aan de verborgen plancapaciteit binnen onze gemeente en passen niet bij het streven naar een kwalitatieve en kwantitatieve sturing op woningbouwplanning, voortvloeiende uit de Tijl van de Toekomst, Woonvisie en de Regionale woningmarktafspraken. Uit een inventarisatie (zie bijlage 1) blijkt dat er in diverse vigerende bestemmingsplannen voor Schouwen-Duiveland verschillende ongebruikte individuele bouwtitels zijn. Indien deze bouwtitels alsnog worden gebruikt, dan kan de restcapaciteit aan woningen binnen de Woningmarktafspraken niet (meer) ingezet worden.

Doelstelling

Het is noodzakelijk om ongebruikte individuele bouwtitels te schrappen uit de bestemmingsplannen. Op deze wijze voorkomen we dat we omgevingsvergunningen *moeten* verlenen voor extra woningen, bovenop de aantallen waarin we in Woonvisie en Woningmarktafspraken vanuit gaan. Bovendien is het onwenselijk dat de bouw van extra woningen ten koste gaat van de beschikbare restcapaciteit, die de gemeente graag wil inzetten om 'knelpunten' op te lossen. De betrokken eigenaren krijgen de gelegenheid om de bouwmogelijkheid op hun kavel te benutten, maar daaraan wordt een uiterste termijn verbonden. Op deze wijze willen we zo min mogelijk afbreuk doen aan de rechten van deze eigenaren, maar deze rechten ook niet oneindig laten zijn.

Nadere beschouwing

Percelen met een ongebruikte bouwtitel (in particulier eigendom) zijn in 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.

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. Herbestemmen doen we als gemeente in beginsel zelfstandig en kan op diverse manieren:

- Opnemen wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan (direct toepasbaar in bestemmingsplannen na vaststelling van deze structuurvisie);
- Opnemen voorlopige bestemming voor maximaal vijf jaar in een bestemmingsplan (toepasbaar vanaf vijf jaar na vaststelling van deze structuurvisie);
- Facetherziening (er kan in één bestemmingsplan uitvoering worden gegeven aan alle wijzigingsbevoegdheden, zie verderop).

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.

Actieve en passieve risicoaanvaarding

Om planschaderisico bij het schrappen van individuele bouw kavels te voorkomen, is het noodzakelijk om de eigenaren of belanghebbenden van een perceel een bepaalde periode de mogelijkheid te bieden om de huidige (woon)bestemming te verwezenlijken. Indien de herbestemming voorzienbaar was en de eigenaar deze actief heeft aanvaard, is er in ieder geval geen sprake van planschaderisico voor de gemeente.

Van passieve risicoaanvaarding is sprake, indien de eigenaar er van op de hoogte is dat de gemeente voornemens is de bouwtitel te schrappen en desondanks geen actie heeft ondernomen om tijdig van zijn of haar recht gebruik te maken. Van actieve risicoaanvaarding is sprake, indien een koper het risico kende of had moeten kennen. Beide vormen van risicoaanvaarding kunnen worden bewerkstelligd door onderhavige structuurvisie vast te stellen, waaruit blijkt dat we voornemens zijn het perceel anders te bestemmen.

Bouwrecht van 10 jaar

Uitgangspunt is alle eigenaren van ongebruikte individuele bouwtitels een gelijke kans te geven om alsnog gebruik te maken van hun bouwtitel. Alle eigenaren van dergelijke kavels worden in de gelegenheid gesteld om in 10 jaar, na vaststelling van deze structuurvisie, nog gebruik te maken van

het bouwrecht. Dat betekent in de praktijk dat er voor een woning een ontvankelijke aanvraag omgevingsvergunning bij de gemeente ingediend moet zijn. Na afloop van deze 10 jaar gaan we over tot intrekking van de ongebruikte bouwtitels. Om de eigenaren (en potentiële kopers) op de hoogte te stellen van het voornemen tot intrekken of laten vervallen van de bouwtitel, is deze structuurvisie vastgesteld, waarin percelen die dit betreft zijn aangeduid en beschreven in bijlage 1.

Vervolg

Na vaststelling van de structuurvisie wordt in iedere volgende actualisatie van het bestemmingsplan en/of door middel van een 'facetherziening' een passende regeling opgenomen, waarmee de ongebruikte bouwtitels (zie bijlage 1) na afloop van de periode van 10 jaar na vaststelling van deze structuurvisie komen te vervallen of kunnen worden ingetrokken. Door de periode van 10 jaar na vaststelling van deze structuurvisie kan in alle gevallen voldaan worden aan de minimale termijn voor passieve risicoaanvaarding van het planschaderisico. Een facetherziening is een plan dat als een paraplu over andere, reeds bestaande bestemmingsplannen heen hangt. Het plan bepaalt dan bijvoorbeeld dat de artikelen die betrekking hebben op ongebruikte bouwtitels van toepassing worden op alle vigerende bestemmingsplannen.

Toekomstige situaties

Om te voorkomen dat nieuwe kavels met ongebruikte bouwtitels in een bestemmingsplan ontstaan, hanteren we in de toekomst als uitgangspunt 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 uitgebreide omgevingsvergunning in afwijking van het geldende bestemmingsplan. Op die wijze kan er wel worden gebouwd, maar wordt de bouwtitel pas bij de eerstvolgende herziening van het bestemmingsplan opgenomen en dan pas als de bebouwing ook daadwerkelijk gerealiseerd is. De uitgebreide omgevingsvergunning wordt namelijk binnen drie jaar ingetrokken, indien er geen gebruik van gemaakt wordt.

Tot slot

Deze structuurvisie is tot stand gekomen, nadat een concept structuurvisie zes weken (van 8 juni 2015 tot en met 20 juli 2015) ter inzage heeft gelegen voor een ieder, en de betrokken eigenaren van ongebruikte individuele bouwtitels in het bijzonder. De betrokken eigenaren van deze bouwtitels zijn per brief op de hoogte gebracht van het feit dat de concept structuurvisie ter inzage lag en dat hun perceel binnen de reikwijdte van deze structuurvisie valt.

Na vaststelling van deze structuurvisie worden alle eigenaren persoonlijk aangeschreven om het voornemen tot herbestemmen (nogmaals) kenbaar te maken. Daarmee tonen wij (extra) aan dat de eigenaar op de hoogte had kunnen zijn van het voornemen tot herbestemmen door onze gemeente.

In de Wereldregio en op de gemeentelijke website wordt de vaststelling van deze structuurvisie eveneens gepubliceerd.

Deze structuurvisie is op 22 oktober 2015 door de gemeenteraad vastgesteld en digitaal bekend onder identificatienummer NL.IMRO.1676.00159StvGEMSD-va01.