

AFWEGINGSKADER UITBREIDINGSLOCATIES VOOR WONEN

BIJLAGE BIJ STATENVOORSTEL NR. 8200D897
D.D. 17 DECEMBER 2019



PROVINCIE :: UTRECHT

Inleiding

De provincie werkt aan een Provinciale Omgevingsvisie en Provinciale Omgevingsverordening. De sturing op uitbreidingslocaties voor woningbouw is hierbij een belangrijk onderwerp. Daarbinnen is de leefbaarheid en vitaliteit van de kleine kernen, mede in relatie tot het ruimte bieden voor extra woningbouw, een actueel vraagstuk.

Op 10 juli 2019 hebben PS de motie 34a aangenomen, 'duidelijkheid over randvoorwaarden bouwen buiten de rode contour'. Via deze motie wordt aan GS opgedragen om een afwegingskader voor bouwen buiten de rode contour ter besluitvorming voor te leggen aan Provinciale Staten, dat kan dienen als bouwsteen voor de later vast te stellen Omgevingsvisie en -verordening.

In dit Afwegingskader is vastgelegd hoe wij in het kader van de Omgevingsvisie en -verordening omgaan met uitbreidingslocaties voor woningbouw, met specifieke aandacht voor bouw mogelijkheden voor kleine kernen. Na vaststelling van dit Afwegingskader zal dit besluit worden verwerkt in de Ontwerp Omgevingsvisie en -verordening, voor zover dit nog niet is gebeurd in het concept-Ontwerp. De werkwijze en regels worden van kracht nadat de Omgevingsvisie en -verordening door Provinciale Staten zijn vastgesteld en in werking zijn getreden (1 januari 2021). Mocht de invoering van de Omgevingswet worden uitgesteld, dan zal de provinciale Omgevingsvisie en -verordening, en daarmee ook deze methodiek, worden ingevoerd onder de huidige wetgeving.

Kleine kernen kunnen onder voorwaarden – in overleg met ons – een uitbreidingslocatie realiseren. De grootte van de uitbreiding moet passen bij de aard en omvang van de kern. Het is aan de gemeente om hiervoor de noodzaak te onderbouwen en een locatie aan te dragen, aansluitend aan de kern. De uitbreidingen maken deel uit van de regionale programmering, zij het met een aparte positie zodat deze geborgd zijn.

In dit Afwegingskader geven wij eerst aan hoe wij in algemene zin sturing willen geven aan de ontwikkeling van woningbouw in onze provincie. Vervolgens gaan wij verder in op het provinciale beleid voor de kleine kernen in relatie tot woningbouw. Daarna lichten we de regionale programmering toe en de positie daarin van de kleine kernen. Tenslotte geven we een overzicht van de inhoudelijke randvoorwaarden voor woningbouwontwikkeling.

Hoe geven wij woningbouw een plek in onze provincie?

Er is sprake van een gespannen woningmarkt in onze provincie. Om deze spanning te verminderen is het noodzakelijk dat er meer woningen worden gebouwd. Daarom is in het Coalitieakkoord opgenomen dat de woningbouw moet worden versneld naar 10.000 woningen per jaar in 2023. We vinden het belangrijk dat er voldoende betaalbare nieuwe woningen komen (streven: tenminste 50% van de nieuwe woningen in het middensegment en sociale woningbouw) en voldoende woningen voor starters, ouderen en eenpersoonshuishoudens. Ook is opgenomen dat we de ambitie hebben om de toekomstige woningbehoefte te accommoderen, maar op een duurzame wijze. Voorkomen moet worden dat woningbouw leidt tot onevenredige aantasting van Utrechtse kwaliteiten of tot toekomstige bereikbaarheidsproblemen. Daarom worden wonen, werken en mobiliteit in samenhang met elkaar gezien, en met andere aspecten zoals gezondheid, klimaatadaptatie en energie. Om hieraan tegemoet te komen hebben we een aantal basisprincipes voor locatiekeuzes voor nieuwe verstedelijking vastgelegd:

- zo veel mogelijk binnenstedelijk/binnendorps (binnen het bestaand stedelijk gebied) nabij mobiliteitsknooppunten;
- daarnaast in overig binnenstedelijk/binnendorps gebied (binnen het bestaand stedelijk gebied);
- eventuele nieuwe (grootschalige) uitleg koppelen aan hoogwaardig openbaar vervoer en (bestaande of nieuwe) knooppunten van de belangrijkste infrastructurele corridors.

In aanvulling hierop willen we onder voorwaarden ruimte bieden voor kleinschalige uitbreiding van het stedelijk gebied bij met name kleine kernen om de lokale vitaliteit en leefbaarheid te versterken.

We willen met gemeenten, maar ook met marktpartijen samenwerken op regionale schaal. Ieder vanuit z'n eigen rollen en bevoegdheden. In deze samenwerking willen we het gesprek voeren over de gewenste kwaliteit van de woningen en de omgeving, inclusief de opgaven op het gebied van energie, gezondheid en klimaat en de samenhang daartussen, waarmee we de kansen voor concentratie en slimme combinaties zo veel als mogelijk willen benutten en faciliteren. Vanuit dit gesprek willen we komen tot een woningbouwprogrammering die tegemoetkomt aan enerzijds de grote woningbouwopgave en anderzijds de gewenste kwaliteit en samenhang tussen de verschillende opgaven.

Voor zover nodig stellen we regels in de verordening ter borging van het provinciale belang m.b.t. bodem, water, klimaatadaptatie, natuur, landschap en mobiliteit. Waar mogelijk geven we binnen die regels lokale

afwegingsruimte over de wijze waarop deze belangen worden geborgd (instructieregels). Dit is in lijn met de sturingsfilosofie van de Omgevingswet: 'lokaal wat kan, provinciaal wat moet'.

In de Omgevingsverordening stellen we als regel dat een uitbreiding moet passen in een provinciaal programma woningbouw.

Ook hebben we ambities met betrekking tot de inrichting van een binnenstedelijke of uitbreidingslocatie (onder andere betaalbaar, energieneutraal, klimaatadaptatief). Hierover stellen we geen regels in de verordening, maar geven we onze ambitie mee in het kader voor de regionale programmering. Dit vanuit de gedachte dat ten eerste gemeenten veelal eenzelfde ambitie hebben geformuleerd en ten tweede dat sommige ambities, zoals de wens tot 50% betaalbaar bouwen of de combinatie met groen of duurzame energieopwekking, naar verwachting het meest effectief op regionaal niveau kunnen worden opgepakt. Deze ambities willen we wel opnemen in de Omgevingsvisie. Het zelfbindende karakter daarvan vormt een waarborg dat we hier in de regionale programmering op regionale schaal op zullen sturen.

Beleid leefbaarheid / vitaliteit kleine kernen in relatie tot woningbouw

Naast grote en middelgrote steden en dorpen, liggen er in onze provincie ook meer dan 60 kleinere kernen. De bandbreedte bij deze kleinere kernen is aanzienlijk, van een kern als Tienhoven (met circa 150 inwoners) tot een kern als Montfoort met circa 8.000 inwoners. In veel gevallen staat de leefbaarheid en vitaliteit in deze kernen onder druk. Dit uit zich op verschillende manieren: moeite om het winkel- en voorzieningenniveau en sportverenigingen in stand te houden, teruglopend aantal leerlingen op scholen, vergrijzing van de bevolking etc. De situatie verschilt daarbij van kern tot kern.

Ontwikkeling van kleinschalige extra woningbouw kan helpen om de leefbaarheid en vitaliteit op peil te houden. Veel gemeenten vragen om ruimte voor extra woningbouw én om ruimte hier specifiek maatwerk te kunnen bieden. De problematiek en beste oplossing verschilt immers per kern. Dit afwegingskader biedt expliciet de ruimte aan gemeenten om, rekening houdend met de bovenlokale en/of provinciale belangen, daarin een eigen afweging te maken. Dit past ook uitstekend in onze sturingsfilosofie 'lokaal wat kan, provinciaal wat moet'.

In aanvulling op de Ladder voor Duurzame Verstedelijking van het Rijk (behoefte is aangetoond en kan niet binnenstedelijk worden gerealiseerd door inbreiding, herstructurering en/of transformatie), stellen wij de volgende hoofdlijnen voor:

- Kleine kernen waarbij binnen het bebouwd gebied geen of onvoldoende ruimte meer is voor woningbouw, krijgen ruimte voor kleinschalige uitbreiding. Daarbij is er een relatie tussen de grootte van de uitbreidingslocatie en de aard en omvang van de betreffende kern. Bij veel kleine kernen kan een relatief kleine locatie tot 50 woningen al een grote bijdrage leveren. Voor andere kleine kernen kan het gaan om wat grotere aantallen. Aandachtspunt hierbij is dat het, uit oogpunt van instandhouding leefbaarheid en vitaliteit, kan gaan om meer woningbouw dan alleen vanuit de lokale (demografische) behoefte kan worden gemotiveerd.
- Of kleinschalige uitbreiding van een kern nodig en gewenst is, is primair een gemeentelijke afweging. Gemeenten kunnen er voor kiezen om de uitbreiding te bundelen bij een (hoofd)kern. Bijvoorbeeld omdat dit de mogelijkheid biedt een voorzieningenkern in stand te houden, of omdat zich daar een meer geschikte locatie voor woningbouw bevindt of om op die manier die ene, wat grotere locatie kwalitatief beter te kunnen ontwikkelen. Het uitgangspunt hierbij is dat de extra ruimte die geboden wordt boven de lokale (demografische) behoefte beperkt is in omvang en gemotiveerd wordt vanuit instandhouding van de leefbaarheid en vitaliteit.
- Bij de regionale programmering krijgt het bouwen voor kleine kernen een aparte positie. Zo wordt ervoor zorggedragen dat de ontwikkelingsruimte voor de kleine kernen is gegarandeerd binnen de kwantitatieve bandbreedte per regio. Vooruitlopend op de kaderstellende besluitvorming door PS over de regionale programmering inventariseren we bij gemeenten bij welke kernen in de eerstkomende jaren eventuele uitbreiding ten behoeve van lokale vitaliteit aan de orde is. Deze inventarisatie is input voor de besluitvorming in PS over het Kader voor Regionale Programmering op basis waarvan wij met de regio-partners gaan samenwerken.

Samenwerking: Regionale programmering

Regionale programmering zien we als een gezamenlijk proces van gemeenten(/regio) en provincie. Vanaf de start participeert de provincie actief (in een regisserende rol) in plaats van alleen beoordeling achteraf. Het proces is verbeeld in onderstaand plaatje.

We zien het als een continue cyclus; op basis van monitoring en evaluatie kan de programmering worden bijgesteld. We denken daarbij aan een update van circa 1 maal per jaar.

Om met het van kracht worden van de Omgevingsvisie en -verordening per 1 januari 2021 met deze werkwijze te kunnen starten, is het noodzakelijk om begin 2020 al te beginnen met het vormgeven van dit proces van totstandkoming zodat een provinciaal Programma Wonen rond de jaarwisseling 2020/2021 kan worden vastgesteld. De kaderstelling door PS is daarbij de eerste stap.



Kaderstelling Provinciale Staten.

De kaderstelling door PS vindt grotendeels plaats door het opnemen van regels in de Omgevingsverordening, bijvoorbeeld door de daarin op te nemen algemene voorwaarden voor (uitbreidingslocaties voor) woningbouw en door aan te geven in welke gebieden geen woningbouw mag plaatsvinden of uitsluitend als er voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden (zie hierna).

Daarnaast wordt voorgesteld dat PS ook *aanvullende kaders* per regio voor regionale programmering gaan stellen. Hierover neemt PS periodiek, gedacht wordt aan één keer per jaar, een apart besluit. Het gaat dan bij uitstek om kaders waarvan het gewenst is om die als gevolg van bijvoorbeeld marktontwikkelingen en recente cijfers regelmatig bij te stellen. Op die manier kan snel worden ingespeeld op ontwikkelingen en kansen die zich voordoen op de woningmarkt. Voorafgaand aan het opstellen van het Kader voor de regionale programmering wordt hierover met gemeenten overlegd.

Het aanvullend PS-kader zal naar verwachting bevatten:

- Ten eerste de verdeling in (sub)regio's. Met deze indeling wordt namelijk de mogelijkheid geboden te sturen op welke clusters van gemeenten de grootste dan wel kleinere woningbouwopgaven moeten gaan accommoderen. Het ligt voor de hand om hierbij een relatie te leggen met de mogelijkheden en ambities met betrekking tot (OV-)bereikbaarheid, zoals bijvoorbeeld in de U16 een onderverdeling in west (m.n. lokaal accommoderen); midden (regionale opgave accommoderen) en oost (m.n. lokale opgave).
- De kwantitatieve bandbreedte per (sub)regio en tijdsperiode(n). Recente prognoses en informatie over beschikbare plancapaciteit kunnen hiervoor als basis dienen, maar PS kan ook besluiten dat een bepaalde (sub)regio een grotere bandbreedte krijgt vanwege bv. het inhalen van achterstanden of extra woningbouw ten behoeve van vitaliteit. Binnen de bandbreedte krijgen de ontwikkelingsmogelijkheden voor kleine kernen een eigen positie. Op die manier wordt in het PS-kader de ontwikkelruimte van de kleine kernen geborgd. Voorafgaand aan het bepalen van de bandbreedte wordt eerst overleg gevoerd met de gemeenten, waarbij specifiek de wensen en ideeën m.b.t. kleine kernen aan de orde zullen worden gesteld.
- Bij de tijdsperiodes wordt een onderscheid gemaakt tussen korte termijn (eerste 5 jaar), middellange termijn (5-10 jaar) en lange termijn (> 10 jaar). Dit onderscheid wordt gemaakt omdat het iets zegt over de fase waarin de planvorming zich moet bevinden (uitvoeringsgereed-planologisch hard-planologisch zacht-potentie) en de mate van uitwerking (bv. het woningbouwprogramma). Op die manier wordt inzichtelijk of er voldoende plannen voorhanden zijn of dat er extra inspanning moet worden geleverd.
- Nadere richtlijnen over de verhouding binnenstedelijk/uitbreiding;
- Een opsomming van locaties die op grond van huidig beleid ontwikkeld kunnen worden. Toelichting: in verband met de consistentie van beleid is het van belang dat de in de PRS opgenomen maar nog niet gerealiseerde uitbreidingslocaties ook in de nieuwe systematiek mogelijk blijven (tenzij een gemeente actief aangeeft dat ontwikkeling van die locatie niet meer aan de orde is).
- Nadere richtlijnen over de verdeling over de verschillende segmenten (goedkoop – middelduur – duur), waarbij conform het coalitieakkoord gestuurd wordt op tenminste 50 % goedkoop en middelduur.
- Verwijzing naar eerdere (provinciegrensoverschrijdende) regionale afspraken, bijvoorbeeld in de regio's FoodValley en Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

Gezamenlijke regionale afspraken (programming)

Het proces om te komen tot een goede set aan regionale programmeringsafspraken zal bestaan uit veelvuldig overleg en afstemming tussen gemeenten en provincie. Daarnaast zullen ook andere stakeholders (corporaties, marktpartijen) worden betrokken. Conform het Kader voor Regionale programmering krijgen de plannen voor kleine kernen hierin een aparte positie zodat de uitvoering daarvan geborgd is. Gemeenten brengen in dit overleg in welke plannen en ideeën er zijn voor woningbouw. Als er sprake is van een nieuwe locatie, wordt deze zo spoedig mogelijk door ons beoordeeld. Onze reactie wordt meegegeven aan de gemeente zodat daar in de verdere ontwikkeling van de locatie mee rekening kan worden gehouden.

Regionale programmering is een instrument waarmee kan worden gestuurd op een bouwprogramma van voldoende omvang en een voldoende voorraad plannen in de juiste fase van ontwikkeling voor zowel korte, middellange als lange termijn, zodat een 'continue bouwstroom' gerealiseerd kan worden. Wij willen er op toezien dat ten minste de helft van het aantal te bouwen woningen behoort tot het betaalbare segment, er primair gekeken wordt naar de binnenstedelijke mogelijkheden en de mogelijkheden bij knooppunten. Voorts vragen wij om inzicht te geven in de samenhang tussen de regionale programmering voor woningbouw en die voor andere beleidsthema's, zoals werken, bereikbaarheid, duurzame energieopwekking, groen en recreatie etc. zodat slimme combinaties mogelijk worden.

Vastlegging van de uitkomsten van de regionale programmeringsafspraken in een provinciaal Omgevingsprogramma.

De uitkomsten van het regionale proces worden door GS vastgesteld in een provinciaal Programma Wonen. Niet alle regionale afspraken hoeven daarin te worden opgenomen, het is denkbaar dat het provinciaal programma uitsluitend de voor de provincie relevante aspecten en hoofdlijnen bevat. Via het provinciaal programma zal ook worden geborgd dat er per regio voldoende betaalbare woningen worden gebouwd (mistens 50 % sociale woningbouw of in het middensegment). In ieder geval wordt voorgesteld om hierin per gemeente vast te leggen welke ruimte wordt geboden aan kleine kernen om te bouwen voor lokale vitaliteit. Dit provinciale programma is m.e.r.plichtig en noodzaakt tot een passende beoordeling.

Een goede monitoring

Om adequaat te kunnen evalueren en bijstellen is het van belang te kunnen beschikken over de juiste informatie. Een goede monitoring is daarvoor essentieel. Daarvoor zijn aanpassingen nodig aan het huidige monitoringssysteem.

Regels t.a.v. uitbreiding woningbouw in de Omgevingsverordening

Wij nemen onderstaande regels op in de verordening. Deze regels zijn van toepassing voor een Omgevingsplan waarin een uitbreidingslocatie voor woningbouw is opgenomen.¹ Deels gelden deze regels ook voor binnenstedelijke woningbouwlocaties. Waar dat aan de orde is, is dat aangeduid met een 'B'. Deze regels zijn overigens niet nieuw maar worden ook nu al toegepast: in de huidige systematiek vindt eens per vier jaar bij de herijking van het provinciale ruimtelijke beleid, de afweging over het al of niet opnemen van een uitbreidingslocatie en de locatiekeuze daarvan plaats door de provincie. Omdat we in de nieuwe systematiek geen specifieke woningbouwlocaties meer opnemen in de verordening, maar de afweging over locaties plaatsvindt binnen het proces van de regionale programmering, is het noodzakelijk om hiervoor deze regels op te nemen in de verordening. De regels zijn in principe ook van toepassing op kleine woningbouwontwikkeling. Echter, sommige regels, zoals de mobiliteitstoets en de gelijktijdige ontwikkeling van rood en groen, zullen geen belemmering zijn voor de ontwikkeling van een eenmalige kleine locatie (tot 50 woningen).

- De uitbreidingslocatie moet zijn opgenomen in een door GS vastgesteld programma woningbouw. (B)
Toelichting: dit is het provinciaal programma waarin de hoofdlijnen van de regionale programmeringsafspraken zijn opgenomen.
- Voor de beoogde uitbreiding moet een mobiliteitstoets worden uitgevoerd (B).
Toelichting: de provincie heeft taken op het gebied van bereikbaarheid. Voorkomen moet worden dat een ontwikkeling leidt tot (grote) knelpunten op het gebied van bereikbaarheid. Eerst wordt een mobiliteitsscan gevraagd. Als hieruit blijkt dat er mogelijk geen sprake meer is van een 'goede bereikbaarheid', moet een mobiliteitstoets worden uitgevoerd. Binnen deze mobiliteitstoets worden mogelijke oplossingen uitgewerkt. Bij eenmalige kleinschalige uitbreidingslocaties bij kleine kernen (tot 50 woningen) zijn de bereikbaarheidseffecten zeer beperkt en zal de mobiliteitsscan / -toets geen belemmering zijn voor de ontwikkeling van de locatie.
- De locatie bevindt zich aansluitend aan het stedelijk gebied.
Toelichting: hiermee wordt het creëren van nieuwe kernen uitgesloten.

¹ Deze regels zijn in de concept-ontwerp Omgevingsverordening opgenomen in diverse artikelen. Hoewel hier gestreefd is naar volledig overzicht, kan dat niet worden gegarandeerd. De verordeningstekst is leidend.

- Geen uitbreiding voor woningbouw kan plaatsvinden in gebieden met de aanduiding 'Natuurnetwerk Nederland', 'Stille kern Stillegebied' en 'Groene Contour'.
Toelichting: in deze gebieden hebben andere provinciale belangen (natuur en stilte) prioriteit. Woningbouw is daarmee niet verenigbaar. Overigens is het, in het kader van het kwaliteitsinstrumentarium landelijk gebied wel mogelijk om kleinschalig woningbouw te realiseren in de Groene Contour, als daarmee tegelijkertijd natuurontwikkeling kan plaatsvinden.
- Bij de locatiekeuze rekening houden met:
 - o klimaatadaptatie, en daarvoor de regels m.b.t. 'waterbergingsgebied', 'vrijwaringszones regionale keringen' en overstroombaar gebied' in acht nemen. (B)
 - o een duurzaam en robuust bodem en watersysteem, en daarvoor de regels m.b.t. 'grondwaterbeschermingsgebieden', 'strategische grondwatervoorraden', 'zwemwaterlocaties' in acht nemen. (B)
 - o ligging in of nabij een stillegebied (niet zijnde de stille kern): de ontwikkeling mag niet mag leiden tot onaanvaardbare toename van geluid in het stillegebied.
 - o ligging in bodemdalingsgevoelig gebied: ontwikkeling mag niet leiden tot extra bodemdaling (B)
 - o ligging in Cultuurhistorische Hoofdstructuur, en daarvoor de regels m.b.t. UNESCO-Werelderfgoed of Cultuurhistorische Hoofdstructuur in acht nemen; (B)
 - o kernkwaliteiten landschap, ontwikkeling mag niet leiden tot onevenredige aantasting.
 - o ligging in recreatiezone of bovenlokale dagrecreatieterreinen: bescherming en instandhouding recreatie
 - o ligging in 'beschermingszone drinkwaterwinning': beschermen waterwinbelang. (B)
- Onderbouwen hoe gelijktijdig lokale en regionale groenontwikkeling (natuur en recreatie) wordt gerealiseerd, in een evenwichtige verhouding tussen 'rood' en 'groen'. (B)
Toelichting: gelijktijdige groenontwikkeling met woningbouw leent zich bij uitstek voor regionale afstemming. Voor een kleinschalige lokale uitbreiding ten behoeve van vitaliteit bij een kleine kern kan deze onderbouwing achterwege blijven.
- Opstellen van een beeldkwaliteitsparagraaf, waarin wordt aangegeven op welke wijze de beoogde ruimtelijke ontwikkeling optimaal in de omgeving wordt ingepast.

Vervolg

Na vaststelling van het Afwegingskader door PS zijn tot aan de zomer van 2020 de volgende vervolgstappen voorzien:

- Verankering van dit Afwegingskader in de Ontwerp - Omgevingsvisie en Omgevingsverordening (vaststelling door GS in maart 2020);
- Overleg met gemeenten over de vormgeving van Regionale Programmering, met specifieke aandacht voor de positie en gewenste ontwikkelingsmogelijkheden van de kleine kernen (voorjaar 2020);
- Besluitvorming in PS over het Kader m.b.t. regionale programmering en start regionale programmering (voor de zomer van 2020).