BELEIDSNOTA INBREIDINGSLOCATIES

GEMEENTE DINKELLAND 2016

"Transformatie en herstructurering in de nieuwe werkelijkheid"

Samenvatting

Wijziging van de ruimtelijke regelgeving, een toenemende leegstand en de demografische ontwikkeling geven aanleiding tot herziening van het beleid ten aanzien van aanvragen voor het realiseren van woningen op inbreidingslocaties. Deze nota schetst daarvoor het actuele beleidskader en biedt een handreiking voor de toetsing van dergelijke aanvragen. Tot slot worden enkele prioriteiten aangereikt voor de te maken keuze.

Hoofdstuk 1 - Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Dinkelland werd en wordt regelmatig geconfronteerd met aanvragen voor het bouwen van woningen op inbreidingslocaties. Voor de beoordeling van dergelijke aanvragen is door de gemeenteraad van Dinkelland in 2011 de "Beleidsnota inbreidingslocaties gemeente Dinkelland" vastgesteld. Geconcludeerd is dat er in de afgelopen jaren in hoofdzaak is getoetst op stedenbouwkundige randvoorwaarden en de omvang van het aantal te bouwen woningen.
Er zijn meerdere redenen om het huidige toetsingskader te herijken en tegelijkertijd de mogelijkheid te benutten tot harmonisatie van beleid met de gemeente Tubbergen.

Harmonisatie

Zowel Dinkelland als Tubbergen staan voor de opgave een nieuwe woonvisie en daarmee samenhangend woningbouwprogramma vast te stellen. Daarbij is ook het verdelingsvraagstuk van het woningbouwcontingent tussen uitleglocaties en inbreidingslocaties aan de orde. Eenduidigheid van beleid draagt bij aan duidelijkheid voor onze inwoners en verbetering van de dienstverlening.

Leegstand

Niet alleen de economische teruggang van de afgelopen jaren maar ook de demografische ontwikkeling (snelle vergrijzing) en de groei van het internetshoppen leiden tot een toenemende leegstand van commercieel en maatschappelijk vastgoed zoals winkels en scholen.
In het coalitieprogramma gemeente Dinkelland 2014-2018 wordt aangegeven de ontwikkeling van de woonvisie en de detailhandel te willen combineren. Daarbij als doel te komen tot een compact centrum met in de periferie kleine woonunits die met name geschikt zijn voor de "nieuwe' ouderen en voor startende jongeren.

Wetswijziging (aanpassing Besluit ruimtelijke ordening)

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van het rijk is de zogeheten Ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd (daarvoor ook genaamd de SER-ladder). Deze ladder is er op gericht om bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten een zorgvuldige afweging te maken waardoor de ruimte in stedelijke gebieden optimaal benut wordt. De ladder is per 1 oktober 2012 als motiveringseis opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening. In hoofdstuk 2 wordt nadere uitleg gegeven over de werking van de ladder.

Overeenkomst met initiatiefnemer

In een overeenkomst tussen de gemeente en de initiatiefnemer dient geregeld te worden wat er gebouwd gaat worden, voor welke doelgroep, hoe de verkoop plaats zal vinden en in welke prijsklassen gebouwd gaat worden. Met het opstellen van een bestemmingsplan of projectbesluit zijn kosten gemoeid. Voor een deel wordt daarin voorzien door legesheffing. Overige kostentoerekening zoals onderzoekskosten, het verhaal van eventuele planschade en nadere eisen voor de planontwikkeling zoals een beplantingsplan, nutsvoorzieningen, infrastructuur e.d. worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer.

Verder kan in een anterieure overeenkomst een "bijdrage ruimtelijke ontwikkeling" worden opgenomen. De gemeente doet immers investeringen die bijdragen aan een algemene verbetering van de kwaliteit van het woon-, leef-, werk- en recreatieklimaat. Deze investeringen hebben een positieve uitwerking op de waarde van (bestaand en nieuw) onroerend goed. Wij zijn dan ook van mening dat het daarom gerechtvaardigd is om bij het aangaan van een anterieure overeenkomst een financiële bijdrage te kunnen vragen ten behoeve van deze gemeentelijke investeringen. Deze gelden worden gestort in een Fonds Kwaliteitsimpuls. Dit Fonds wordt op 2 manieren gevoed:

- wanneer de eventueel noodzakelijke aanvullende inspanningsverplichting (met name KGO) niet door de initiatiefnemer kan plaatsvinden. Dan dragen we als gemeente zorg voor de benodigde landschappelijke inpassing met inzet van de fondsgelden. Wellicht ten overvloede: we zetten hiervoor geen aanvullende middelen in;
- daarnaast kan bij particuliere ontwikkelingen (ook in de kernen), in de exploitatie-overeenkomst een bijdrage worden gevraagd voor het Fonds Kwaliteitsimpuls. Immers alle initiatiefnemers hebben baat bij investeringen in de ruimtelijke kwaliteit. Als gemeente dragen we zelf niet bij aan dit fonds, maar investeren in de ruimtelijke kwaliteit via reguliere posten op de gemeentebegroting. Per initiatief kan een fondsbijdrage worden overeengekomen.

1.2 Reikwijdte

Deze beleidsnota is van toepassing op aanvragen voor kleinschalige woningbouw in bestaand stedelijk gebied. Prioriteit wordt toegekend aan aanvragen die betrekking hebben op de benutting van locaties voor herstructurering of transformatie.
Voor uitleg van het begrip "kleinschalig" wordt aangesloten bij de actuele stand van de jurisprudentie met betrekking tot de toepassing van de zogeheten Ladder voor duurzame verstedelijking (artikel 3.1.6, lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening).
In paragraaf 3.5 worden de begrippen herstructurering en transformatie nader toegelicht. Het bebouwen van een lege plek valt niet onder de definities transformatie en herstructurering. Onder een lege plek wordt verstaan een perceel waar geen bebouwing aanwezig is (dat van functie wijzigt, dan wel wordt verwijderd). Tevens wordt als lege plek aangeduid een open ruimte in de bebouwde kom, die het open houden waard is vanwege stedenbouwkundige kwaliteiten.
In uitzonderingssituaties kan medewerking worden verleend aan het bouwen op een lege plek, zulks naar het oordeel van burgemeester en wethouders en mits het woningbouwprogramma voor inbreiding dit toelaat, dit vanwege stedenbouwkundige kwaliteiten verantwoord is en zich ook overigens geen belemmeringen qua omgevingsaspecten voordoen ten aanzien van het bouwen op die lege plek.

1.3 Doelstelling

Vastgesteld beleid schept kaders en geeft meer duidelijkheid en zekerheid voor initiatiefnemers en omwonenden De doelstelling van deze nota is het hebben van een beleidsinstrument om aanvragen voor het bouwen op inbreidingslocaties ruimtelijk te verantwoorden en gemaakte keuzes te kunnen beargumenteren. Beleid op inbreidingslocaties geeft kansen voor verbetering en versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Hierbij wordt primair ingezet op bouwen voor behoefte op locaties voor herstructurering of transformatie binnen bestaand stedelijk gebied.

1.4 Procedure beleidsnota

Deze beleidsnota is conform de gemeentelijke inspraakverordening van Dinkelland tot stand gekomen.

Hoofdstuk 2 Beleidskader

De wetgever gaat er vanuit dat er bij het opstellen van gemeentelijk ruimtelijk beleid rekening wordt gehouden met het door hogere overheden vastgestelde beleid. Het volgende schema toont de positie van de beleidsnota in het ruimtelijke beleidsveld. Daarna wordt ingegaan op de relevante aspecten van het rijksbeleid, het provinciaal beleid en het gemeentelijk beleid.

Rijkbeleid	**Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte**
Provinciaal beleid	**Omgevingsvisie en omgevingsverordening Overijssel**
Gemeentelijk beleid	**a. Gemeentelijke Structuurvisie** **b. Woonvisie 2016+**

2.1 Rijksbeleid

Als opvolger van de Nota Ruimte is op 13 maart 2012 vastgesteld de Rijksstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Het Rijksbeleid is er sindsdien op gericht om zo min mogelijk op de stoel van provincies en gemeenten te gaan zitten. Afspraken over verstedelijking, groene ruimte en landschappen laat het Rijk over aan provincies en gemeenten.
Om een zorgvuldig ruimtegebruik te borgen heeft de wetgever sinds 1 oktober 2012 in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) de zogeheten Ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen (artikel 3.1.6) Deze ladder (voorheen genaamd SER-ladder) is een procesvereiste. Dit houdt in dat bij ruimtelijke besluiten over woningbouw en bedrijfsvestiging moet worden gemotiveerd hoe een zorgvuldige afweging is gemaakt van het ruimtegebruik. De ladder werkt met de volgende opeenvolgende stappen:

a. beoordeling of de voorgenomen ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte, en
b. indien de beoogde ontwikkeling voorziet in een regionale, intergemeentelijke vraag, beoordelen of deze binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd door locaties voor herstructurering of transformatie te benutten
c. indien herstructurering of transformatie van bestaand stedelijk gebied onvoldoende mogelijkheden biedt om aan regionale, intergemeentelijke vraag te voldoen, beoordelen of de ontwikkeling zo kan worden gerealiseerd dat deze passend multimodaal ontsloten is of als zodanig wordt ontwikkeld.

Van belang is hier nog te melden dat kleinschalige woningbouw volgens de jurisprudentie m.b.t. de toepassing van de ladder niet wordt aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling
Gezien het bovenstaande sluit de Beleidsnota Inbreidingslocaties aan bij de doelstellingen volgens het Rijksbeleid.

2.2 Provinciaal beleid

Provinciale Staten hebben op 1 juli 2009 de Omgevingsvisie Overijssel vastgesteld, inclusief de Omgevingsverordening Overijssel. De Omgevingsverordening is één van de instrumenten waar het beleid uit de Omgevingsvisie in doorwerkt. Zo bevat de Omgevingsverordening onder andere regels voor gemeentelijke ruimtelijke plannen met instructies over de inhoud van en de toelichting op bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheerverordeningen.
De provincie ziet erop toe dat er afstemming plaatsvindt van de woningbouwprogrammering tussen gemeenten zodat vraag en aanbod op regionaal niveau in evenwicht zijn. Gemeenten zullen in gemeentelijke woonvisies moeten aangeven hoe zij de woningvoorraad daarop laten aansluiten en op de behoeften van hun inwoners. In de volgende paragraaf komt de gemeentelijke woonvisie aan de orde.
De Beleidsnota Inbreidingslocaties sluit aan bij het beleid op provinciaal niveau.

2.3 Gemeentelijk beleid

In deze paragraaf wordt ingegaan op het voor deze beleidsnota relevant gemeentelijk beleid op het taakveld Wonen. Daarbij gaat het om de structuurvisie en de gemeentelijke woonvisie.

2.3.1 Structuurvisie Dinkelland

De gemeente Dinkelland heeft in 2013 een structuurvisie voor het gehele grondgebied vastgesteld.
In de structuurvisie wordt op hoofdlijnen de integrale visie van het gemeentebestuur op de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente weergegeven en bevat deze de ruimtelijke vertaling van de ontwikkelingsrichting van de gemeente en de afzonderlijke kernen. Om als gemeente medewerking te kunnen verlenen aan een verzoek voor bouwen op een inbreidingslocatie is het van belang dat de aanvraag past in de structuurvisie. Belangrijke ontwikkellocaties zijn hierin al aangegeven. Een nieuwe ontwikkeling wordt volgens de structuurvisie passend geacht op zo'n aangegeven locatie.
Onder het beleidsveld Wonen (paragraaf 3.6) is in de Structuurvisie Dinkelland aangegeven dat de voorkeur in eerste instantie uitgaat naar inbreiding en herstructurering voordat er uitbreiding plaatsvindt. Daarbij wordt aangetekend dat dit deels is vastgelegd in het woningbouwprogramma.
De beleidsnota is in overeenstemming met de uitgangspunten van de Structuurvisie Dinkelland.

2.3.2 Woonvisie

De Woonvisie van Dinkelland (aanvang 2012) wordt vervangen door een nieuwe woonvisie, genaamd Woonvisie 2016+. Daarin is rekening gehouden met de Regionale woonvisie Twente en de daaruit voortvloeiende woonafspraken tussen provincie en gemeenten ten aanzien van de voorziening in de regionale woonbehoefte. Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven is dat een belangrijke eis op grond van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening. In de Woonvisie 2016+ is een bouwprogramma opgenomen voor een periode van 10 jaren (2016 tot 2025). Dat betreft dezelfde periode als die van de Regionale woonvisie Twente. Bovendien is het gelijk aan een volledige bestemmingsplanperiode van 10 jaren. Daardoor kan ook een goede monitoring plaatsvinden van de bestemmingsplancapaciteit. In het in de Woonvisie 2016+ opgenomen woningbouwprogramma is specifiek een aantal woningen gereserveerd ten behoeve inbreidingen conform deze Nota inbreidingslocaties. Met het beschikbaar stellen van contingent voor dergelijke bouwaanvragen, is er sprake van een zuinig gebruik van ruimte en draagt het bij aan optimale benutting van de mogelijkheden tot inbreiding.

Hoofdstuk 3 Toetsingskader

Hiervoor is met name een algemene schets gegeven van het beleidskader. Er moet echter ook voor gezorgd worden dat het beleid voor het bouwen op een inbreidingslocatie toepasbaar is in de praktijk. Met een duidelijk toetsingskader kunnen aanvragen eenvoudig, duidelijk en sneller worden getoetst. Ook wordt dan de beoordeling beter en sterker beargumenteerd en onderbouwd, omdat er beleid onder de beslissing ligt. Dit brengt verhoging van de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid met zich mee.

3.1 Planologie

Wanneer een aanvraag voor bouwen op een inbreidingslocatie binnen het bestemmingsplan past is de gemeente verplicht medewerking te verlenen. Indien de aanvraag niet past binnen het bestemmingsplan en ook niet binnen de daarin opgenomen (binnenplanse) afwijkingsbevoegdheden zal een afweging moeten worden gemaakt of er medewerking wordt verleend. Deze afweging kan worden gemaakt aan de hand van toetsing aan de criteria in de hierop volgende paragrafen. Dit laat onverlet dat een bouwvoornemen ook moet worden getoetst aan alle relevante beleids- en omgevingsaspecten, zodat woningbouw op de bewuste locatie als een aanvaardbare vervolgfunctie kan gelden.

3.2 Beleid

Het bestaande beleid waar ontwikkelingen aan getoetst worden is behandeld in Hoofdstuk 2 van deze beleidsnota.

a. Rijksstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte: toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking (art. 3.1.6, lid 2 Bro);
b. Omgevingsvisie en Omgevingsverordening Overijssel: woonafspraken
c. Gemeente:
   - Structuurvisie Dinkelland (ontwikkelingsrichting op hoofdlijnen per keren en locaties)
   - Woonvisie 2016+: woningbouwprogramma totaal en per kern en doelgroepen

3.3 Stedenbouwkundige aspecten

De stedenbouwkundige toetsing is erop gericht te kijken of de aanvraag aansluit op de omgeving, of deze een meerwaarde heeft voor de kwaliteit van de bestaande situatie en of het perceel geschikt is. Afhankelijk van de aard en omvang van het voorgenomen bouwplan en de locatie kan het college besluiten de gemeentelijke kwaliteitsgroep in te schakelen voor de stedenbouwkundige toets.

3.4 Aansluiting op de omgeving

Bebouwing op inbreidingslocaties is alleen acceptabel als de bebouwing vanuit stedenbouwkundige overwegingen als logisch kan worden beschouwd, als het iets toevoegt aan de ruimtelijke situatie of als er aantoonbaar sprake is van een verbetering van de bestaande situatie. Er moet een logische aansluiting zijn op de bestaande stedenbouwkundige structuur en er moet samenhang worden gevormd met de omgeving.. De groene elementen in een gebied en de stedenbouwkundig ruimtelijke waarde van een gebied zijn in hoge mate bepalend bij de afweging of bebouwing aanvaardbaar is. Wanneer het perceel deel uitmaakt van een groter geheel mag de bebouwing op de inbreidingslocatie geen kwaliteitsverlies betekenen van de samenhang met de omgeving
Indien een verzoek onvoldoende past in de bestaande stedenbouwkundige structuur en onvoldoende samenhang heeft met de ruimtelijke omgeving, zal de aanvraag worden afgewezen.
In verband met dit aspect wordt het plan voorgelegd aan de kwaliteitsgroep, een deskundige en objectieve groep die beoordeelt of het plan stedenbouwkundig verantwoord is op de betreffende locatie.

3.5 Herstructurering of transformatie

Indien een voorgenomen ontwikkeling voorziet in een regionale behoefte moet volgens de Ladder voor duurzame verstedelijking (art. 3.1.6 Bro) vervolgens worden beoordeeld of deze binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd door locaties voor herstructurering of transformatie te benutten. Onder transformatie wordt verstaan de verandering van de functie van de bebouwing van het stedelijk gebied, bijvoorbeeld een winkelpand wordt woning of na sloop van een bedrijf ontstaat er ruimte voor woningbouw. Herstructurering betreft het vernieuwen van verouderde of verloederde woongebieden, b.v. door sloop en nieuwbouw waardoor met een ander type woningen voorzien wordt in de actuele vraag naar woningen. Het bebouwen van lege plekken valt niet onder transformatie en herstructurering.

3.6 Behandeling en prioritering locaties

Aanvragen worden op volgorde van binnenkomst behandeld.

Onverlet het bepaalde in 1.2 komen in aanmerking plannen die betrekking hebben op een van de volgende situaties:

1. de sanering van een (milieuhinderlijk) bedrijf uit de woonomgeving;
2. het vervangen van een reeds langer leegstaande gebouw zoals een horecapand, winkelpand of schoolgebouw;
3. Het oplossen van een stedenbouwkundig ongewenste situatie;
4. Het bijdragen aan het realiseren van gemeentelijk beleid, zoals opgenomen in een structuurvisie, woonvisie of bestemmingsplan.

Hoofdstuk 4 Status en vaststelling beleidsnota

4.1 Status beleidsnota

Om de juridische status van deze beleidsnota te borgen wordt deze nota met de daarin opgenomen toetsingscriteria vastgesteld als beleidsregels in de zin van artikel 1:3, lid 4 van de Algemene wet bestuursrecht.

4.2 Citeertitel en inwerkingtreding

a. Deze beleidsregels worden aangehaald als "Beleidsnota inbreidingslocaties 2016";
b. De inwerkingtreding vindt plaats op de dag na die van de bekendmaking;
c. Op de dag na die van de bekendmaking van deze beleidsnota vervalt de door raad van Dinkelland op 29 maart 2011 vastgestelde "Beleidsnota inbreidingslocaties gemeente Dinkelland".

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Dinkelland op 26 januari 2016

De griffier, De voorzitter,

Mr. O.J.R.J. Huitema Mr. R.S. Cazemier