

Bijlage, behoort bij raadsbesluit 2017, II-6, vastgesteld in de openbare raadsvergadering van de gemeente Winterswijk op 23 februari 2017.

Nota zienswijzen en ambtshalve wijzigingen

6 december 2016

1. Inleiding

Het ontwerpbestemmingsplan “Kottenseweg 132” is gepubliceerd op 2 augustus 2016 en heeft met ingang van 3 augustus 2016 gedurende zes weken ter inzage gelegen waarbij een ieder in de gelegenheid is gesteld mondeling dan wel schriftelijk zienswijzen in te dienen. De Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland (verder kortweg GS genoemd) heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. In deze notitie wordt een reactie gegeven op deze zienswijze. Daarnaast zijn in deze nota de ambtshalve wijzigingen opgenomen die zijn aangebracht in het plan nadat deze ter inzage heeft gelegen.

2. Zienswijze

In haar zienswijze stelt GS dat de gemeenten in de Achterhoek voor de opgave staan om hun woningbouwprogramma in te perken. GS verwijst hierbij naar de Regionale Woonagenda en de daarin gemaakte afspraken, waaronder het gaan werken met een ‘stoplichtenmodel’. GS noemt dat, op basis van de regionale afspraken, de gemeente Winterswijk in de periode 2006 tot en met 2015 360 tot 400 woningen netto kan toevoegen. GS noemt hierbij dat over het exacte aantal nog toe te voegen woningen nog gesprekken gevoerd worden. GS noemt verder dat op grond van de provinciale Omgevingsverordening een plan dat de nieuwbouw van woningen mogelijk maakt moet voldoen aan de regionale afspraken omtrent woningbouw.

GS spreekt uit dat het hergebruik van het maalterijgebouw een positief aspect is van het plan. Ook complimenteert GS de gemeente met de reeds bereikte reductie van de plancapaciteit voor woningbouw. GS vraagt hierbij echter wel om:

- a. een onderbouwing waaruit blijkt dat dit plan past binnen de regionale afspraken over de (lange termijn) woningbouwprogrammering;
- b. een nadere onderbouwing voor de woningbehoefte in relatie tot deze specifieke locatie in het buitengebied.

2.1. Reactie op de zienswijze

Op basis van het adagium ‘behoud door ontwikkeling’ heeft de gemeente Winterswijk de afgelopen jaren diverse ontwikkelingen in het buitengebied gefaciliteerd. In de buurtschap Brinkheurne zijn hier twee voorbeelden van te vinden, te weten de herontwikkeling van het voormalige slachterijterrein en het onderhavige plan waarin een karakteristiek maalterijgebouw een nieuwe functie krijgt. In 2006 heeft onze gemeenteraad een ruimtelijke visie vastgesteld voor deze buurtschap waarin deze ambitie is vastgelegd.

Wij onderschrijven de in 2006 uitgesproken ambitie nog steeds. De maalterij is een beeldbepalend pand aan de Kottenseweg. De locatie kent een combinatie aan problematieken die vragen om een oplossing:

- Langdurige leegstand van de bestaande bedrijfsgebouwen;
- De sanering van een grote hoeveelheid asbesthoudende golfplaten;
- Het saneren van de bodem;

- Behoud van het karakteristieke maaldrijgebouw.

Als gemeente hebben wij niet de financiële armslag om deze problematiek op te lossen door het verstrekken van een subsidie. Wel kunnen wij en willen wij een faciliterende rol spelen door een herontwikkeling van de locatie planologisch mogelijk te maken. In dit geval door een transformatie naar woningbouw in een nieuw bestemmingsplan mogelijk te maken. Andere typen functies, zoals detailhandel een kantoor- of bedrijfsfunctie, zijn op grond van ofwel ons beleid niet wenselijk of anderszins niet kansrijk gebleken (bijvoorbeeld door een milieutechnisch knelpunt t.o.v. de omliggende woningen).

Het overheidsbeleid met betrekking tot het bouwen van woningen in de Achterhoek is ingrijpend veranderd sinds het uitspreken van de ambitie voor de maaldrij in Brinkheurne in 2006. Had destijds de provincie nog de ambitie om woningbouwplannen te stimuleren en aan te jagen, thans is het beleid erop gericht het aantal woningbouwplannen in de Achterhoek te reduceren. Als gemeente erkennen wij dat deze beleidswijziging noodzakelijk was. Zoals GS aangeeft in haar zienswijze hebben wij het aantal woningbouwplannen ook reeds gereduceerd. Voor het onderhavige plan heeft een reductie plaatsgevonden van 18%. In de gemeentelijke Woonvisie 2008-2020 is aangegeven dat woningbouwplannen in het buitengebied in beperkte mate mogelijk zijn. Ons hoofdmotief om nieuwbouw beperkt toe te staan is het behouden van de landschappelijke kwaliteit van ons buitengebied. Het onderhavige plan speelt hierop in door de functieverandering van een karakteristiek gebouw in combinatie met de sloop van ontsierende bebouwing. In 2016 hebben wij de gemeentelijke woonvisie geactualiseerd (Woonvisie 2016-2020). In de Woonvisie 2016-2020 geven wij aan dat de functie wonen zowel een economische als een sociale drager is voor het buitengebied. In onze Woonvisie onderkennen wij dat er een limiet zit aan de vraag naar woningen in het buitengebied. Wij hanteren daarom een contingent dat ingezet kan worden voor functieveranderingsprojecten, zoals het project van uw provincie op het adres Bekeringweg 14-16. Voor het onderhavige project hebben wij binnen onze woningbouwplanning een separaat aantal gereserveerd. In aansluiting op de regionale afspraken (zie hieronder) bieden wij ruimte voor woningbouw in het buitengebied mits hierbij een bijdrage wordt geleverd aan de ruimtelijke (beeld) kwaliteit, lange termijn (woon)wens en/of een bijdrage aan de leefbaarheid. Dit project past geheel binnen deze beleidslijn.

Als het gaat om het aantal te realiseren woningen en de netto toevoeging van woningen door dit plan het volgende. Binnen de regionaal afgesproken woningbouwbeleidskaders wordt het bestaande aantal woningen bepaald aan de hand van de 'verblijfsobjecten met een woonfunctie' zoals deze geregistreerd zijn in de BAG. Voor dit plangebied zijn dat drie verblijfsobjecten met een woonfunctie. Eén van deze verblijfsobjecten betreft de bedrijfswoning van de eigenaar/initiatiefnemer die ook behouden zal blijven. Voor de andere twee verblijfsobjecten geldt dat deze gesloopt worden en elders in het plangebied nieuw gebouwd zullen worden. Het eindplaatje is dat er binnen het plangebied 11 woningen mogelijk gemaakt worden. Eén hiervan betreft zoals gezegd een bestaande bedrijfswoning die ook behouden blijft. Twee betreffen de herbouw van bestaande wooneenheden in de zin van de BAG. Dit betekent dat er sprake is van een netto toevoeging van 8 woningen. In onze actuele woningbouwplanning gaan we nog uit van een toevoeging van 9 woning, dit kan dus nog verder worden verlaagd. Hiervan worden er vijf gerealiseerd in de vorm van appartementen in het maaldrijgebouw. De andere woningen worden (evenals de her te bouwen BAG-eenheden) als grondgebonden woning (vrijstaand of twee-onder-een-kap) gebouwd. Ons is gebleken dat de toelichting op het ontwerp bestemmingsplan een omissie bevat, deze zullen we in het vast te stellen plan herstellen. Dit betekent dat er in dit plan sprake is van een netto toevoeging van 8 woningen in de zin van de regionale woningbouwafspraken.

In artikel 2.2.1.1 van de provinciale Omgevingsverordening wordt gesteld dat bestemmingsplannen waarin nieuwe woningbouw wordt toegestaan moeten voldoen aan *"het vigerende door Gedeputeerde Staten vastgestelde Kwalitatief Woonprogramma successievelijk de door Gedeputeerde Staten vastgestelde kwantitatieve opgave wonen voor de betreffende regio"*. Om te kunnen beoordelen of het plan aan deze door de provincie geformuleerde voorwaarde voldoet moet gekeken worden naar de afspraken die op regionaal niveau zijn gemaakt met betrekking tot de nieuwbouw van woningen. Als het gaat om het regionale woningbouw- c.q. woonbeleid het volgende. In de 'Regionale Woonvisie Achterhoek 2010-2020' noemt dat de ruimte voor vernieuwende concepten, zoals particulier opdrachtgeverschap, bouwen in het buitengebied en nieuwe landgoederen genoemd als een sterk

punt voor de Achterhoek. Voor woningbouw in het buitengebied wordt gesteld dat er ruimte is voor gericht maatwerk, waarbij grootschalige uitbreidingsplannen niet passend geacht worden. In deze Regionale Woonvisie is ook de basis gelegd voor het monitoren van de woningbouwplannen (en de onttrekking van woningen) zoals de gemeente dit thans uitvoert. De Regionale Woonvisie noemt dat de beleidsopgave is gewijzigd en dat er, in tegenstelling tot het voorgaande beleid waarbij provinciale aanjaagteams actief waren, gesneden moet worden in de woningbouwplannen. Dit omdat er een bevolkingskrimp voorzien is en daarmee op termijn (ondanks een toename van het aantal huishoudens door gezinsverdunding) een overschot aan woningen kan ontstaan. De (principe)besluitvorming voor het onderhavige plan heeft overigens (in nauw overleg met de provincie) plaatsgevonden in 2006 en dus voor de vaststelling van deze Regionale Woonvisie. De Regionale Woonvisie 2010-2020 benoemd weliswaar de urgentie voor de bijstelling van het woningbouwbeleid. Er kan echter niet gesteld worden dat het onderhavige plan in strijd is met de Regionale Woonvisie. Sterker, het onderhavige plan sluit aan bij de in de visie genoemde aspecten van vernieuwende concepten en ruimte voor maatwerk in het buitengebied.

Op basis van een evaluatie van de Regionale Woonvisie 2010-2020 is de Regionale Woonagenda 2015-2025 opgesteld. De Regionale Woonagenda herhaalt dat een bijstelling van het woningbouwbeleid noodzakelijk is en versterkt de doelstellingen door een verder afname van het aantal woningbouwplannen te propageren. Hierbij wordt genoemd dat een nadere evaluatie nodig is om dit standpunt (een verdere verlaging van het aantal te bouwen woningen) te kunnen onderbouwen. In deze Regionale Woonagenda wordt herhaald dat maatwerkoplossingen in het buitengebied mogelijk blijven, mits dit (gezien de formulering van de tekst) onderbouwd kan worden vanuit één van de volgende aspecten:

- (beeld)kwaliteit;
- lange termijn (woon)wens;
- een bijdrage aan de leefbaarheid.

In het onderhavige plan wordt op dit beleidsdoel ingespeeld door een bestaand karakteristiek pand te transformeren, in combinatie met de sloop van ontsierende bebouwing, de sanering van asbest en de sanering van de bodem. Er wordt dus een bijdrage geleverd aan de beeldkwaliteit en de leefbaarheid. Qua woningaantallen wordt aangesloten bij de regionale afspraken die gelden voor de gemeente als geheel. Het onderhavige plan is naar onze mening dan ook volledig passend binnen de Regionale Woonvisie.

Op basis van de regionale woningbouwafspraken houden wij een woningbouwplanningslijst bij. Deze planningslijst wordt jaarlijks geactualiseerd en dient om de ontwikkeling van woningbouwplannen te monitoren. Een kwalitatieve benadering is hierbij het uitgangspunt. Ook het monitoren van de leegstand van woningen speelt een belangrijke rol. Kanttekening hierbij is dat de regionale afspraken over het woningbouwbeleid mede steunen op het PRIMOS-model, waarbij de opstellers hiervan (ABF-research) hebben aangegeven dat dit model niet geschikt is om op deze manier toe te passen in dit gebied.

Het aantal netto toe te voegen woningen bedraagt 400. Hiervan zijn thans 403 woningen opgenomen in vastgestelde bestemmingsplannen. De vaststelling van dit plan betekent een kleine overschrijding (11 woningen) van de geprojecteerde netto toevoeging. Deze planningslijst laat ook zien dat er op termijn mogelijk sprake kan zijn van een overschrijding van het regionaal afgesproken aantal doordat er naast de harde plancapaciteit ook nog andere woningbouwplannen in ontwikkeling zijn. Hieronder lichten wij nader toe hoe wij de voorspelde overschrijding aanpakken aan de hand van het stoplichtenmodel.

Overigens zijn wij van mening dat de gemeentelijke woningbouwambities niet buitensporig zijn en dat ook nooit geweest zijn. Het aantal nieuw toe te voegen woningen bedraagt slechts een zeer klein percentage van de totale woningvoorraad. Een oplossing voor eventuele problemen op de woningmarkt kan dus niet enkel in de nieuwbouwplannen gevonden worden. Wij zoeken steeds naar een kwalitatieve toevoeging die niet alleen aansluit bij de marktvrage, maar ook bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit van onze gemeente. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de herontwikkeling van de voetbalvelden aan de Morgenzonweg en de plannen die ontwikkeld zijn voor de herontwikkeling van

een historisch schoolgebouw in het centrum van Winterswijk (de Prins Hendrik) en ontwikkeld worden voor de Zonnebrink.

Omdat ook wij als gemeente willen voorkomen dat er gebouwd wordt voor de leegstand, zullen wij het door GS genoemde stoplichtenmodel in de komende periode verder integreren in het gemeentelijk woningbouwbeleid en tot uitvoering brengen. Dit betekent dat we een volledige heroriëntatie zullen uitvoeren op zowel de plannen die nog in ontwikkeling zijn (de zachte plancapaciteit) maar ook kritisch zullen kijken naar plannen waarin nog onbenutte woningbouw mogelijkheden aanwezig zijn. De invoering van een dergelijke systematiek vraagt om een zorgvuldige voorbereiding en een goede communicatie. Zeker daar waar het gaat over het eventueel schrappen van 'harde plancapaciteit' en het daarmee gepaard gaande planschaderisico.

Wij hebben reeds een eerste opzet van het stoplichtenmodel gemaakt. Dit is verwerkt in de woonvisie die onze gemeenteraad in maart 2016 heeft vastgesteld. Deze woonvisie is ook afgestemd op de regionale woningbouwafspraken. In het stoplichtenmodel worden drie typen plannen onderscheiden:

- Groen: dit zijn plannen die door gaan;
- Oranje: plannen waarvoor een nieuwe afweging gemaakt moet worden;
- Rood: harde en/of zachte plannen die geschrapt zullen worden.

In onze aanpak voor het stoplichtenmodel willen wij naar zowel volkshuisvestelijke als ruimtelijke criteria kijken. We willen er zorg voor dragen dat we waar nodig de minst wenselijke plannen uit de markt nemen, ongeacht of het om harde of zachte plancapaciteit gaat. Op basis van de regionale afspraken (en de daaraan ten grondslag liggende woningbehoefteonderzoeken) konden in de gemeente Winterswijk netto nog 685 woningen worden toegevoegd in de periode 2010 tot 2025. Deze capaciteit is inmiddels met 10% verlaagd. Ook zijn er reeds 216 woningen gerealiseerd, waardoor op 01-01-2016 nog 400 woningen resteerden. In onze huidige opzet van het stoplichtenmodel vertegenwoordigen de 'groene' plannen 296 woningen. In de 'rode' (te schrappen) plannen zitten 62 woningen. In de categorie 'oranje' plannen zitten 230 woningen. Als we deze laatste categorie afzetten tegen de totale woningbouwopgave, dan betekent dit dat er nog de nodige wplancapaciteit geschrapt moet gaan worden. In 2016 is de harde plancapaciteit in Winterswijk overigens reeds verlaagd. Zo zijn bijvoorbeeld in de plannen 'Morgenzon', 'Autopalace' en 'Beuksveld' in het totaal 16 woningen aan harde plancapaciteit geschrapt. De resterende opgave zullen wij op korte termijn oppakken. De huidige opzet van het stoplichtenmodel betekent echter ook dat de totale capaciteit binnen de 'groene' plannen onvoldoende is om in de totale vraag te voorzien en een deel van de 'oranje' plannen op groen gezet moet worden.

De beperking van de netto toevoeging van woningen en het invoeren van het stoplichtenmodel betekent in onze ogen ook dat de aandacht verschoven moet worden naar de bestaande woningvoorraad in relatie tot kwalitatieve ambities (en opgaven) op het gebied van wonen en het creëren van een aanbod dat aansluit bij de actuele woonwensen. De toevoeging van nieuwe woningen is immers slechts en zeer klein onderdeel van de totale woningmarkt in Winterswijk. In dat kader is het zeer te waarderen dat uw provincie de woningcorporaties ondersteuning biedt (ter waarde van €70.000.000,-) voor het verbeteren van kwalitatief slechte woningen. Naar ons idee is het interessant om te onderzoeken of een dergelijke ondersteuning ook voor woningen in particulier eigendom denkbaar is. Dit bijvoorbeeld door het opzetten van een financieringsvorm voor het energieneutraal maken van woningen. Wij verwachten in 2017 de uitkomsten van een nieuw woonwensenonderzoek. Op basis hiervan kan de opgave verder worden geconcretiseerd. Op dat moment kan ook nader bepaald worden of de nu in Winterswijk aanwezige plancapaciteit qua woningtype voldoende aansluit bij de actuele woonwensen. Verder monitoren wij aandachtig de leegstand in de bestaande woningvoorraad, zowel in de kom als in het buitengebied. Hierbij onderzoeken wij niet alleen of er sprake is van leegstand, maar ook wat de oorzaak is van die leegstand. Gebleken is dat de oorzaken voor het niet benutten van een woning divers kunnen zijn, zeker in het buitengebied. De oorzaken lopen uiteen van de technische kwaliteit van de woning (niet bewoonbaar door achterstallig onderhoud), tot frictieleegstand (woning staat te koop na overlijden laatste bewoner) of de keuze van de eigenaar om de woning te gebruiken als tweede woning.

2.2. Conclusie voor de zienswijze

De voorgenomen herontwikkeling van het maaldertijgebouw past binnen de ambities die onze gemeenteraad heeft vastgesteld voor dit gebied en binnen de actuele woningbouwplanningskaders zoals die regionaal zijn afgestemd. Dat het gemeentelijke woningbouwprogramma onderhevig is aan veranderende omstandigheden en de ontwikkelingen in de gehele regio is evident. Om die reden zullen wij de uitvoering van het door GS genoemde stoplichtenmodel dan ook voortvarend oppakken en koppelen aan een algehele heroriëntatie van de huidige en toekomstige woningbouwplannen binnen onze gemeente. Gezien de specifieke ambities voor deze locatie, en de combinatie van problematieken die op deze locatie spelen, kiezen we er echter ook voor het plan inhoudelijk ongewijzigd vast te stellen. Wel zullen wij de toelichting (paragraaf 3.3.3) verder aanscherpen als het gaat om de afstemming op het regionale woningbouwbeleid.

3. Ambtshalve wijzigingen

Naast de aanvulling van de toelichting naar aanleiding van de ingediende zienswijze, is er aanleiding om een aantal ambtshalve wijzigingen aan te brengen ten opzichte van het ontwerp. Het betreft een verduidelijking van de toelichting, het herstellen van een fout op de verbeelding, het herstellen van een tekstuele fout in de planregels en een nieuwe formulering van de voorwaardelijke verplichting die is opgenomen in de planregels. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

3.1. Wijzigingen in de toelichting

In paragraaf 2.3 van de toelichting is uiteen gezet wat de opzet van het plan is. Hieraan is een tekst toegevoegd over het beheer en onderhoud van de door de toekomstige bewoners gedeelde buitenruimten. Deze gedeelde buitenruimten zullen worden beheerd en onderhouden door een vereniging van eigenaren. De delen van het plangebied die de bestemming 'Verkeer' krijgen zullen dus particulier terrein blijven en geen openbare weg. Voorts is in paragraaf 2.3 de tekst in de tweede alinea aangevuld. Hierbij is verder verduidelijkt wat de bestaande feitelijke situatie is in het plangebied en wat de beoogde toekomstige situatie is.

3.2. Wijziging op de verbeelding

Op de verbeelding is aangegeven welk type woning is toegestaan (vrijstaand, twee-onder-een kap) en hoeveel woningen gebouwd mogen worden. Ter hoogte van de twee-onder-een kap woningen is een fout hersteld als het gaat om het aantal woningen dat gebouwd mag worden. Dit omdat hier per abuis een aantal van 3 was opgenomen daar waar 4 bedoeld was. Overigens heeft dit geen invloed op het totale aantal woningen zoals genoemd in de toelichting op het plan, het gaat enkel om het herstellen van een technische fout.

3.3. Wijzigingen in de planregels

In artikel 5.1 sub a onder 3 stond een schrijffout, deze is hersteld. In artikel 5.4.1 is een voorwaardelijke verplichting opgenomen die waarborgt dat het plan wordt uitgevoerd volgens de in de toelichting omschreven uitgangspunten. Om dit artikel de juiste werking te geven zijn hierin enkele aanpassingen gedaan:

- In artikel 5.4 zijn de verschillende voorwaardelijke verplichtingen uitgesplitst in verschillende subleden en is de tekst van deze voorwaardelijke verplichtingen verder verduidelijkt.
- Artikel 5.2.6 heeft een nieuwe titel gekregen ("specifieke bouwregels") en er is een nieuw sublid toegevoegd. Dit nieuwe sublid verankert dat de bestaande bedrijfswoning met het huisnummer 128 binnen één jaar na gereedkomen van de vijfde nieuwe grondgebonden woning gesloopt dient te zijn.