



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Winterswijk, De Rikker

Gemeente Winterswijk

Datum: 7 september 2023

Projectnummer: 180318.03

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	5
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	6
2.1	Stedelijke ontwikkeling	6
2.2	Verzorgingsgebied	7
2.3	Behoefte	8
2.4	Bestaand stedelijk gebied	16
3	Conclusie	18

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 oktober 2012 is de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' toegevoegd aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Op 1 juli 2017 is een wijziging van het Bro in werking getreden, waarbij de Ladder voor duurzame verstedelijking is aangepast. De (gewijzigde) Ladder is in artikel 3.1.6 Bro lid 2 vastgelegd en luidt als volgt:

De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

Het doel dat hiermee wordt beoogd is het stimuleren van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening, onder meer door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden, het bevorderen van vraaggerichte programmering en het voorkomen van overprogrammering. Met de ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke besluiten nagestreefd. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet daarom altijd worden afgewogen en gemotiveerd. Daarbij moet een beschrijving worden gegeven van de behoefte aan de betreffende ontwikkeling. Indien de ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk wordt gemaakt, dient te worden gemotiveerd waarom de ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied wordt voorzien.

Wat onder 'stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is in het Bro opgenomen en is verder uitgekristalliseerd in jurisprudentie. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het Bro 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. Onder 'bestaand stedelijk gebied' verstaat het Bro een 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'.

1.2 Het plan

Aan de oostkant van Winterswijk ligt de Rikker. Dit is een grote uitbreidingswijk die vanaf 1995 stapsgewijs is ontwikkeld. Karakteristiek voor De Rikker is dat veel buurten een sterk eigen karakter hebben en onderling gescheiden worden door groenstructuren. De meest recente ontwikkeling ligt ter hoogte van de kruising Vredenseweg – Jachthuisweg (voorheen bekend als fase VB). Midden in de Rikker liggen nog een aantal agrarische percelen die tot nu toe onontwikkeld zijn gebleven (voorheen bekend als De Rikker V en VI). Voor deze gronden is een nieuw stedenbouwkundig plan opgesteld die aansluit op de huidige woningbouwbehoefte en zorgvuldig landschappelijk is ingepast. Het voornemen bestaat om maximaal 200 woningen in het plangebied te realiseren.

De kermerkende landschappelijke kwaliteiten van het kleinschalige kampenlandschap geven het gebied straks een unieke woonkwaliteit. Dat gebeurt onder meer door het behouden van de oorspronkelijke groenstructuren (bosschages en bomen) die het gebied in 'kamers' indelen, maar ook door het behouden en versterken we de laanbeplanting langs de Kobstederstraat en Jachthuisweg en het zichtbaar houden van de steilranden van het escomplex zijn belangrijk. Verder wordt aangesloten op de water- en groenstructuren die voortkomen uit de reeds ingezette ontwikkeling in de Rikker en worden zichtlijnen richting het buitengebied doorgetrokken. Zo worden de woningen in een robuust landschappelijk raamwerk ingepast dat de basis biedt voor de ontwikkeling van verschillende woonbuurtjes met een eigen identiteit, waarbinnen aspecten al duurzaamheid en natuurinclusiviteit volop aandacht krijgen.



Stedenbouwkundig plan De Rikker (bron: SAB).

In De Rikker is ruimte voor een zeer gevarieerd aanbod van woningen in diverse prijsklassen. Minimaal 35% van het totale programma zal betaalbaar gerealiseerd worden. In het stedenbouwkundig plan is ruimte geboden voor reguliere vrijstaande, twee-onder-één-kap- en rijwoningen, maar ook voor meer bijzondere woningtypen zoals zelfbouwkavels, levensloopbestendige, hof- en kangoeroewoningen. Er is ook een kleinschalig appartementencomplex in het plan opgenomen. Al met al wordt de volgende verdeling wat betreft typologieën aangehouden:

- 10% vrijstaand;
- 21% twee-onder-één-kap;
- 51% rij;
- 6% appartement;
- 14% hofwoning.

Met dit functionele programma is er ruimte voor veel verschillende doelgroepen met gevarieerde portemonnees. Zo kan de starter terecht in de kleine twee-onder-één-kapwoning of een reguliere rijwoning, terwijl de gezinnen een plek kunnen krijgen in

de meer royale twee-onder-één-kap- of hoekwoningen. Voor de seniorendoelgroep zijn de hofwoningen, appartementen of woningen met een brede beukmaat zeer geschikt vanwege het levensloopbestendige karakter.

Onderdeel van de ontwikkeling is tevens de herontwikkeling van de voormalige agrarische erven aan Jachthuisweg 2 en 6. De bestaande bedrijfswoningen aan de Jachthuisweg 2, 6 en 6A zullen behouden blijven en worden omgezet naar reguliere burgerwoningen. Verder zal op beide erven een groot deel van de voormalige agrarische bebouwing gesloopt worden. Ter compensatie wordt aan de Jachthuisweg 2 één vrijstaande woning ten noorden en twee twee-onder-één-kapwoningen ten zuiden van de Kobstederweg gerealiseerd. Een bestaande schuur op de hoek Kobstederweg/Jachthuisweg kan getransformeerd worden tot woning. Aan de Jachthuisweg 6 worden twee vrijstaande woningen en een nieuwe agrarische schuur gerealiseerd.

De gronden van het plangebied kennen momenteel grotendeels een agrarische bestemming, waardoor de beoogde ontwikkeling niet past binnen de geldende gebruiksregels. Daarom wordt voor het plangebied een nieuw bestemmingsplan opgesteld. In het kader van de planologische procedure moet worden aangetoond dat de voorgenomen ontwikkeling in lijn is met een goede ruimtelijke ordening. Eén van de aspecten die onderdeel uitmaakt van een goede ruimtelijke ordening is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Deze toets vindt in dit rapport plaats.

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen de toets zal allereerst ingegaan worden op en waarom sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt het markt- of verzorgingsgebied bepaald. Daarna volgt de toets of de ontwikkeling voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en wordt gekeken of de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt. Hoofdstuk 3 bevat een eindconclusie als gevolg van de toets aan de Ladder.

2 Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Stedelijke ontwikkeling

2.1.1 Algemeen

Allereerst moet de vraag worden beantwoord of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wat onder een stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro (Besluit ruimtelijke ordening) opgenomen. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit *‘een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen’*. Andere stedelijke voorzieningen betreffen volgen de Nota van Toelichting (2017) *“accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure”*.

2.1.2 Toetsing

De voorgenomen ontwikkeling betreft de ontwikkeling van maximaal 200 woningen als onderdeel van de ontwikkeling De Rikker. Daarnaast worden 6 nieuwe woningen gerealiseerd op de erven Jachthuisweg 2 en 6/6a.

Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de Afdeling in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan. Uit jurisprudentie¹ blijkt dat een woningbouwplan dat voorziet in de realisatie van maximaal 11 woningen binnen een dorpskern niet hoeft te worden aangemerkt als woningbouwlocatie of een andere stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Een woningbouwplan dat voorziet in de ontwikkeling van 12 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling².

De huidige bestemmingsplannen ‘Kom Winterswijk 2011’ en ‘Buitengebied Winterswijk’ voorzien ter plaatse van het plangebied vrijwel volledig in een agrarische bestemming, waarbinnen uitsluitend het bestaande aantal bedrijfswoningen zijn toegestaan. Gelet op de jurisprudentie dient de ontwikkeling dan ook beschouwd te worden als een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is voorliggende ontwikkeling binnen het plangebied aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro. Daarom is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Deze toets vindt in dit document plaats.

¹ Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 16 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2921).

² Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 25 maart 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:953).

2.2 Verzorgingsgebied

2.2.1 Algemeen

Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling dient de behoefte aan de ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt te worden beschreven. De behoefte dient te worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het verzorgingsgebied moet van geval tot geval worden bekeken en kan sterk verschillen per functie.

2.2.2 Toetsing

Verhuisbewegingen gemeente Winterswijk

De kwantitatieve en kwalitatieve vraag wordt mede bepaald door de omvang van het verzorgingsgebied. Het verzorgingsgebied verschilt per ontwikkeling en valt niet per se samen met de bestuurlijke regio. Een belangrijke indicator voor de omvang van de marktregio is het aantal verhuisbewegingen binnen en naar de betreffende gemeente.

Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat bijna 55% van de gevestigde personen in de gemeente Winterswijk uit de gemeente zelf afkomstig is. Daarnaast komt circa 42% van de verhuisbewegingen naar Winterswijk vanuit andere gemeenten. Ongeveer 3% van het totale aantal vestigers in Winterswijk komt uit het buitenland.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Winterswijk in 2021

Verhuisbewegingen Winterswijk	Aantal	Aandeel (%)
Binnen gemeente Winterswijk	1.792	54,5%
Vanuit andere gemeenten	1.396	42,4%
Vanuit het buitenland	103	3,1%
Totaal aantal verhuizingen	3.291	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Tabel: Verhuisbewegingen naar Winterswijk naar herkomst in 2021

Gemeente	Aantal	Aandeel (%)
Winterswijk	1.792	54,4%
Westerwolde	278	8,4%
Arnhem	227	6,9%
Oost Gelre	108	3,3%
Aalten	94	2,9%
Berkelland	49	1,5%
Doetinchem	35	1,1%
Enschede	33	1,0%
Amsterdam	32	1,0%
Gilze en Rijen	29	0,9%
Apeldoorn	28	0,9%
Elders	586	17,8%
Totaal	3.291	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Uit de hiervoor opgenomen tabel volgt verder dat in eerste instantie vooral een sterke verhuisrelatie bestaat met de gemeente Westerwolde. In deze gemeente ligt onder meer de kern Ter Apel van waar asielzoekers over het land worden verspreid, onder meer mogelijk naar het AZC in Winterswijk. Ook in de gemeente Gilze en Rijen is een AZC aanwezig, waardoor deze gemeente ook in de verhuisbewegingen naar voren komt. Los van deze gemeenten valt op dat de gemeente veelal een verhuisrelatie heeft met Arnhem en geografisch nabijgelegen gemeenten in de Achterhoek, zoals Oost Gelre, Aalten en Berkelland.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het marktgebied voor de woningen zich primair richt op de gemeente Winterswijk. Het plan bevat ook geen dusdanige kenmerken dat een bovengemeentelijke aantrekkingskracht te verwachten is. Daarom wordt de gemeente Winterswijk als marktgebied gehanteerd voor deze toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

2.3 Behoeft

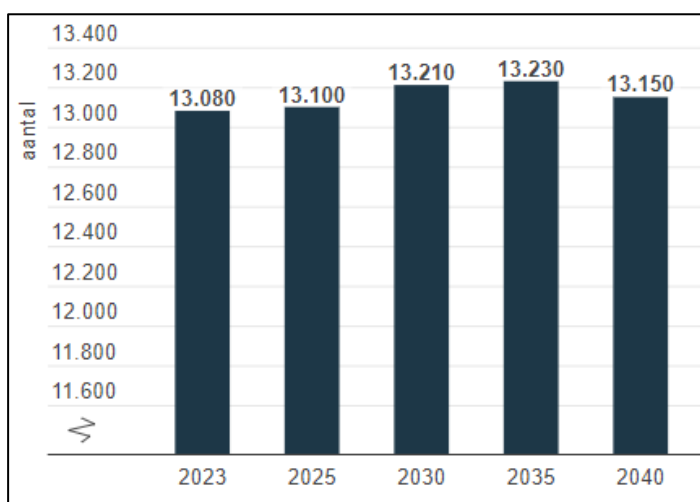
2.3.1 Algemeen

Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het markt- of verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang.

2.3.2 Kwantitatieve behoefte

Kwantitatieve huishoudensontwikkeling

De vraag naar woningen wordt in belangrijke mate bepaald door de demografische ontwikkelingen. Voor de kwantitatieve woningbehoefte geldt dat het sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van het aantal huishoudens. Op basis van de Primos-prognose 2023 ontstaat voor Winterswijk het volgende beeld.



Huishoudensontwikkeling 2023-2040 gemeente Winterswijk (Bron: ABF Research - Primos prognose 2023).

Uit het voorgaande is af te leiden dat de gemeente Winterswijk de komende jaren een positieve huishoudensprognose kent, maar dat op de lange termijn een daling te verwachten is. De verwachting is dat het aantal huishoudens tussen 2023 en 2035 (min of meer de planperiode van het bestemmingsplan) met circa 150 zal toenemen.

Regionale woondeal 2022-2030 Achterhoek

De gemeenten in de Achterhoek hebben samen met het Rijk en de provincie Gelderland een woondeal gesloten. Zij hebben afgesproken richting 2030 8.390 woningen te bouwen met als achterliggend lange termijn doel 11.500 woningen. De gemeenten hebben afgesproken zich in te zetten voor een totale plancapaciteit van 130%, waarbij zachte plannen tijdig worden omgezet naar harde plannen. Er is daarbij specifieke aandacht om tot en met 2024 extra plannen hard te maken.

Woningmarktmonitor Achterhoek

De regio Achterhoek heeft een woningmarktmonitor waarin onder meer de woningbouwontwikkeling en plancapaciteit in de regio wordt bijgehouden. Raadpleging (september 2023) van deze monitor levert het volgende beeld op:

Schaal-niveau	Woningbouw-afspraken woon-deal	Gerealiseerd	Rest-opgave	Plannen		
				Hard	Zacht	Onbekend
Achterhoek	8.390	710	7.680	2.069	7.502	76
Winterswijk	900	79	821	362	722	-

De woningmarktmonitor laat zien dat zowel voor de regio Achterhoek als de gemeente Winterswijk geldt dat er momenteel nog onvoldoende harde plannen (plannen met een onherroepelijke bouwtitel) om in de restopgave te kunnen voorzien van de woningbouwafpraak uit de woondeal. Voor de gemeente Winterswijk geldt zelfs dat een groot deel van de voorraad zachte plannen omgezet moet worden tot harde plannen om in de restopgave te kunnen voorzien. Daartegenover staat dat de ervaring leert dat circa 30% van de planvoorraad niet of slechts ten dele tot uitvoering wordt gebracht. Om die reden is ook in de woondeal afgesproken om in te zetten op 130% plancapaciteit. Daarbij komt dat de locatie in de monitor is aangewezen als woningbouwlocatie en daarmee met 196 woningen reeds onderdeel uitmaakt van de zachte plancapaciteit. Dit aantal komt vrijwel overeen met het programma van maximaal 200 woningen. Voor de erven aan de Jachthuisweg geldt dat ze door middel van de herontwikkeling van agrarische bebouwing tot stand komen en dat hiervoor in een woningbouwaantal van 25 is gereserveerd en onder de zachte plancapaciteit vallen.

Regionale woonagenda 2023-2030 Achterhoek

De regionale woonagenda voor de Achterhoek zet onder meer in op het vergroten van de woningvoorraad en het versnellen van de productie. Dit is onder meer nodig door de huishoudensgroei in de regio, het feit dat de regio steeds meer in trek is bij huishoudens van buiten de regio en het feit dat de regio moeite heeft in het vinden van huisvesten van voldoende arbeidskrachten.

De regio heeft de ambitie om 11.500 extra woningen te realiseren. Hiermee wordt de woningvoorraad flink en versneld uitgebreid. De regionale productie lag de afgelopen jaren gemiddeld op circa 600 woningen netto per jaar. Er wordt ingezet op het verdubbelen van dit aantal naar ruim 1.200 woningen per jaar. In de Woondeal zijn af-

spraken gemaakt om tot en met 2030 in ieder geval 8.390 woningen te bouwen in de Achterhoek. De 3.110 woningen die leiden tot het geambieerde doel van 11.500 zullen worden ontwikkeld door middel van adaptieve programmering.

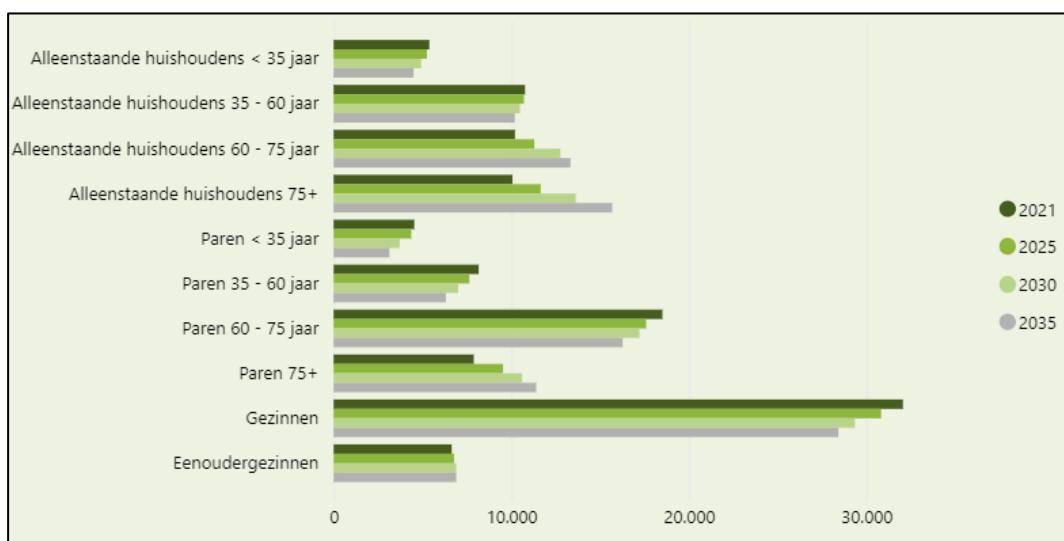
Conclusie

Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling binnen de gemeente Winterswijk binnen de planperiode, de grote kwantitatieve opgave van de gemeente en de regio en de geringe (harde) plancapaciteit binnen het marktgebied past het toevoegen van de beoogde woningen binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied. Zeker gelet op de druk op de woningmarkt in combinatie met de afspraken vanuit de woondeal, waarbij ingezet wordt op het realiseren van 130% plancapaciteit en de ontwikkeling reeds onderdeel uitmaakt van zachte plancapaciteit is het gerechtvaardigd om de ontwikkeling te realiseren binnen de gemaakte woningbouwafspraken.

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

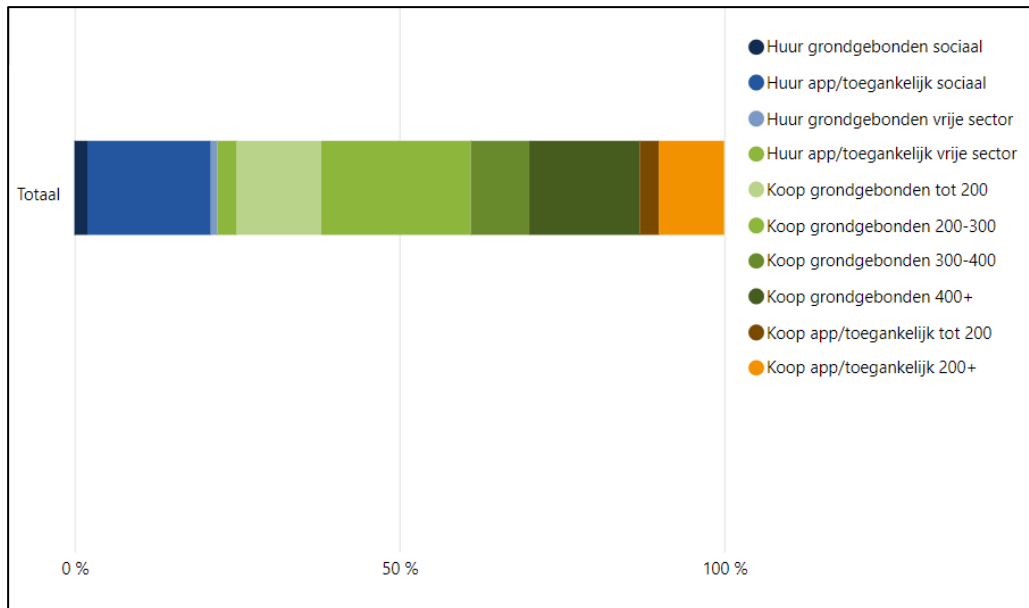
Kwalitatieve woonvraag

Naast de kwantitatieve behoefte, bepaalt ook de kwalitatieve behoefte de woningvraag. De kwalitatieve behoefte richt zich op doelgroepen, woningtypen, prijsklassen en dergelijke. De huishoudensopgebouw in de Achterhoek kent naar verwachting een trend waarbij de groep ouderen verhoudingsgewijs toeneemt, zoals navolgende afbeelding laat zien.



Bron: Woningmarktmonitor regio Achterhoek.

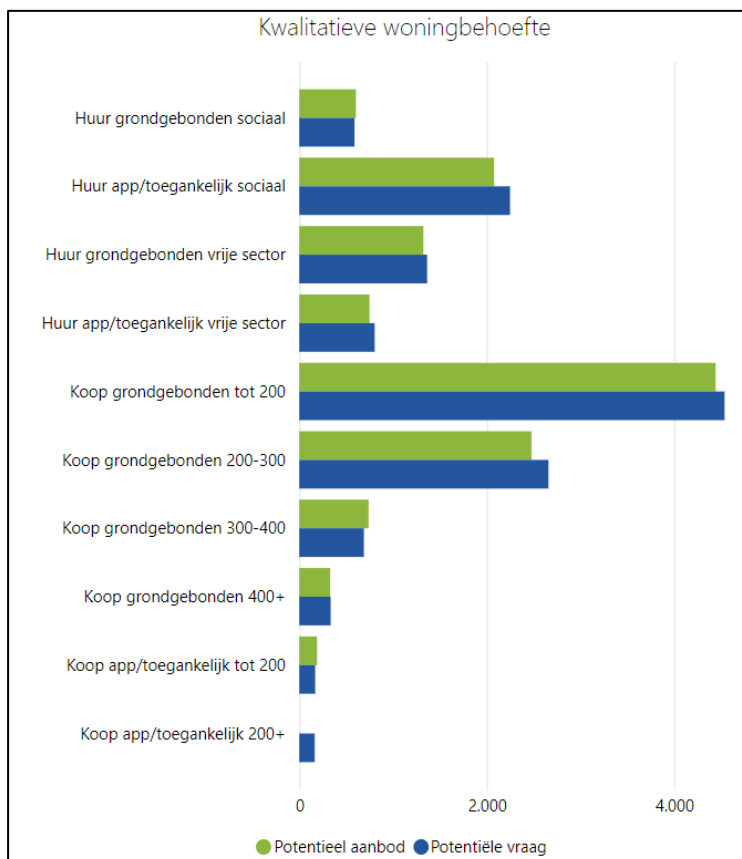
Daarbij geldt dat onder de mensen die in de gemeente Winterswijk overwegen te gaan verhuizen vooral een behoefte bestaat aan de toegankelijke sociale huurappartementen en de grondgebonden woningen in de meer lagere prijsklassen. Ook is er een relatief grote groep die overweegt naar een duurdere grondgebonden koopwoning of koopappartement te verhuizen.



Behoefte aan reguliere woonvormen gemeente Winterswijk (Bron: Woningmarktmonitor regio Achterhoek)

Woningmarktmonitor Achterhoek

De woningmarktmonitor van de regio Achterhoek laat zien dat er vanuit de kwalitatieve behoefte in de gemeente Winterswijk de komende jaren behoefte is aan vrijwel alle woningtypen. De vraag naar grondgebonden koopwoningen in de meer lagere segmenten valt is daarbij het grootst. Ook de behoefte aan levensloopbestendige sociale huurappartementen komt naar voren in de kwalitatieve woonbehoefte in de gemeente.



Regionale woondeal 2022-2030 Achterhoek

In de woondeal voor de regio Achterhoek wordt een grote behoefte aan betaalbare woningen geconstateerd. De regio zet tot en met 2030 in op het realiseren van in totaal 5.867 woningen in het betaalbare segment. Dat komt neer op 70% van de regionale woningbouwopgave, waarbij een verdeling van 30% sociale huur en 40% betaalbare koop wordt aangehouden (ten opzichte van de regionale opgave).

In de woningbouwmonitor zijn de volgende kwalitatieve afspraken op regionaal en gemeentelijk niveau terug te vinden.

Schaal-niveau	Woningbouw-afspraken woon-deal	Sociale huur	Middenhuur	Betaalbare koop	Duur en onbekend
Achterhoek	8.390	2.490	480	2.951	2.469
Winterswijk	900	318	66	220	296

Woondealafspraken

Tot op heden is het navolgende gerealiseerd, waaruit volgt dat zowel op regionaal als op gemeentelijk niveau in alle segmenten nog moet worden voorzien in nieuwbouw om de woondealafspraken na te kunnen komen.

Schaal-niveau	Totaal	Sociale huur	Middenhuur	Betaalbare koop	Duur en onbekend
Achterhoek	715	147	33	134	401
Winterswijk	84	11	10	15	48

Gerealiseerd tot 2022

Regionale woonagenda 2023-2030 Achterhoek

In de regionale woonagenda is voor ontwikkelingen waarbij meer dan 20 woningen worden gerealiseerd opgenomen dat 60% betaalbaar moet zijn, opgesplitst in 28% sociale huur en 32% betaalbare koop/middenhuur.



Woonvisie 2020-2025 Winterswijk

In de gemeentelijke woonvisie zet Winterswijk in op het laten groeien van het aantal inwoners in de gemeente. De gemeente wenst dit te doen door woningen aan de woningvoorraad toe te voegen met voldoende kwaliteit die aansluiten op de behoefte.

Uitnodigingsplanologie is het uitgangspunt van de gemeente ten aanzien van woningbouwontwikkelingen. Nieuwbouwplannen worden daarbij getoetst aan het Volkshuisvestelijk Afwegingskader Woningbouw Winterswijk 2019-2025. Om een positief princi-

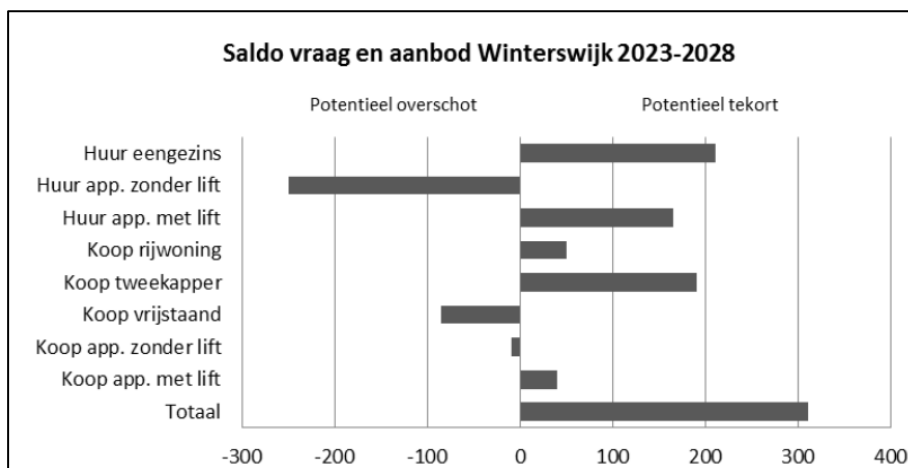
peverzoek van de gemeente te krijgen op een woningbouwinitiatief van meer dan twee woningen dient een hoge kwaliteitsscore behaald te worden. Dat betekent dat minimaal drie van de zes opgenomen criteria een 'sterke' beoordeling moeten krijgen. Daarbij geldt dat het criterium 'kwalitatieve behoefte' in ieder geval als sterk beoordeeld dient te worden. In het afwegingskader zijn de volgende criteria opgenomen:

Criteria	Sterk	Gemiddeld	Zwak
1. Invulling geven aan kwalitatieve woningbehoefte	+2	+1	0
2. Levensloopbestendig bouwen voor meerdere doelgroepen	+2	+1	0
3. Verduurzaming bebouwde omgeving	+2	+1	0
4. Herbestemming en onttrekken leegstaand vastgoed	+2	+1	0
5. Ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied	+2	+1	0
6. Onttrekken incurante woningen	+2	+1	0

De opgenomen criteria uit het afwegingskader vormen een doorvertaling van de in de regio afgesproken kwaliteitscriteria waaraan woningbouwinitiatieven moeten voldoen.

1. Invulling geven aan kwalitatieve woningbehoefte

In principe is het Achterhoeks Woonwensen en Leefbaarheidsonderzoek (AWLO) uit 2017 leidend voor het bepalen van de kwalitatieve behoefte. Ook alternatieve mogelijkheden kunnen ingezet worden om de kwalitatieve woningbehoefte aan te tonen, zoals het aanleveren van een aanvullend onderzoek naar specifieke doelgroepen (denk aan woningzoekenden buiten de regio of arbeidsmigranten) of het faciliteren van collectieve initiatieven. Vanuit het AWLO kan grofweg het volgende overzicht aangehouden worden, waaruit volgt dat de woontypologieën 'huur eengezins', 'huur appartement met lift', 'koop rijwoning', 'koop, tweekapper' en 'koop appartement met lift' kansrijk zijn in relatie tot de kwalitatieve behoefte.



In het plan voor De Rikker wordt uitgegaan van de volgende functionele verhouding:

- 10% vrijstaand;
- 20% twee-onder-één-kap;
- 51% rij;
- 5% appartement;
- 28% hofwoning.

Hiermee wordt grotendeels ingespeeld op de potentiële tekorten. Uitsluitend voor het programmadeel van de vrijstaande woningen geldt dat het niet goed aansluit op de resultaten vanuit het AWLO. Het potentiële overschot aan vrijstaande woningen in de

gemeente Winterswijk zal naar verwachting worden veroorzaakt door de ruim opgezette woonkavels voor vrijstaande woningen met hoge onderhoudseisen. Dit woningtype wordt op lange termijn namelijk als incurant gezien voor Winterswijk. Van een dergelijk woningaanbod is in dit plan geen sprake. Daarbij komt dat een deel van het vrijstaande programma naar verwachting als zelfbouwkavel op de markt wordt gezet, waarmee mensen hun eigen woonwens kunnen realiseren. Ook is er ruimte om het vrijstaande programma in de vorm van kangoeroewoningen te realiseren. Dit is een woonvorm waarbij sprake is van een woning en een afhankelijke woonruimte, die boven of naast elkaar zijn gesitueerd en die intern met elkaar verbonden zijn. De afhankelijke woonruimte wordt ook wel 'buidel' genoemd. De hoofdwoning én de buidel vormen samen de kangoeroewoning en worden als één woning gezien. In deze woonvorm maken zorgbehoevenden, met behoud van hun zelfstandigheid, deel uit van het huishouden van een mantelzorger.

In de woonvisie wordt aanvullend aandacht besteed aan een onderzoek wat Companen heeft uitgevoerd over de mismatch op de Winterswijkse woningmarkt. Companen ziet een kwantitatief (theoretisch) tekort van ongeveer 100 woningen per jaar. Kwalitatief gezien constateert Companen dat de lokale vraag naar eengezinswoningen in de koopsector groter is dan het verwachte aanbod. Er lijkt een (theoretisch) overschot aanwezig te zijn van huurwoningen.

	lokale vraag	EGW-Koop	EGW-huur	Sen. won (grondgeb.)	App-Koop		App-Huur		Zorg- woningen*
					gelijkvloers	niet-gelijkvloers	gelijkvloers	niet-gelijkvloers	
Thuiswon.	178	112	27		1	6	3	29	
Alleenstaanden + Stellen < 30 jaar	91	58	14		0	3	2	15	
Alleenstaanden + Stellen 30-49 jaar	137	77	27		4	5	11	14	
Alleenstaanden 50-74 jaar	70	12	20	15	8		13		
Stellen 50-74 jaar	43	13	4	10	6		9		3
Alleenstaanden 75+ jaar	21	-	-	5	1		8		3
Stellen 75+ jaar	15	1	1	3	1		4		8
Gezinnen	185	143	33						5
totaal	740	414	125	33	21	14	49	57	18
Potentieel aanbod	897	241	266	26	8	14	98	243	nb
Lokale mismatch marktsegmenten		-173	141	-8	-12	0	50	186	nb

Uit Woonvisie 2020-2025 Winterswijk

Op basis hiervan krijgt De Rikker een sterke score toebedeeld voor wat betreft het aspect kwalitatieve behoefte.

2. Levensloopsbestendige nieuwbouw voor meerdere doelgroepen

Volgens het afwegingskader is een woning levensloopbestendig als:

- De indeling van de woning het mogelijk maakt dat alle belangrijke functies op dezelfde bouwlaag gerealiseerd worden (of kunnen worden) of goed bereikbaar zijn door bijvoorbeeld een traplift. De functies zijn: een slaapkamer, woonkamer, keuken, badkamer en toilet.
- De toegang van de woning kan worden betreden zonder traplopen.

Een 'sterke' score wordt uitsluitend behaald wanneer ook een bijdrage wordt geleverd aan het langer zelfstandig wonen van mensen met een zorgvraag, zo lang de woning ook aantrekkelijk blijft voor doelgroepen zonder zorgvraag. Gedacht kan worden aan rollator- en rolstoel toe- en doorgankelijke woningen, collectieve woonvormen en domotica-toepassingen.

Voor De Rikker geldt dat een belangrijk deel van de woningen levensloopbestendig wordt gerealiseerd. Het gaat bijvoorbeeld om de hofwoningen en rijwoningen met een brede beukmaat, maar ook bij de vrijstaande woningen zijn mogelijkheden om een levensloopbestendig karakter te realiseren bijvoorbeeld door middel van een kangeroewoning. Omdat het plangebied niet voorziet in een zorgvraag en ook niet nabij voorzieningen wordt gerealiseerd, scoort het plan een gemiddelde score op het gebied van levensloopbestendigheid.

3. Verduurzaming bebouwde omgeving

Plannen worden op het gebied van duurzaamheid beoordeeld op de volgende kenmerken:

- Optimale ontwerp/situering voor zonnepanelen.
- Inzet van duurzame materialen (hergebruik en cradle to cradle).
- Voldoende aandacht voor klimaatadaptie op kavels en openbare ruimte.

Duurzaam ontwikkelen en bouwen is in deze tijd niet meer weg te denken. Ook bij de ontwikkeling van De Rikker is dit een belangrijk uitgangspunt. De woningen worden vanzelfsprekend gasloos gebouwd en in het stedenbouwkundig plan is aandacht voor een landschappelijke inpassing van de nieuwe woningen en wordt voorzien in een klimaatadaptieve inrichting. Zo scoort het plan een hoge score op het aspect duurzaamheid.

4. Herbestemming of onttrekken leegstaand vastgoed

Ontwikkelingen in Winterswijk waarbij sprake is van het geven van een nieuwe invulling aan leegstaand vastgoed worden door de gemeente Winterswijk als positief beoordeeld. In het meest wenselijke scenario is daarbij sprake van het realiseren van een woonfunctie in leegstaand historisch/cultureel erfgoed, dat door de herontwikkeling behouden kan blijven. Daar in is voorliggende situatie geen sprake van. Er wordt dan ook geen score behaald op dit punt.

5. Ontwikkelingen binnen bestaand bebouwd gebied

De gemeente Winterswijk geeft de voorkeur aan het realiseren van woningen binnen de bebouwde kom dan buiten de bouwde kom (inbreiding boven uitbreiding). Daarbij geldt wel dat er in de kernen voldoende ruimte moet zijn voor openbaar groen. Daarom hanteert de gemeente het uitgangspunt dat bij nieuwbouwonontwikkelingen de kwaliteit van bestaande groenstructuren niet wordt aangetast.

In voorliggende situatie wordt voorzien in de afronding van een reeds ingezette woningbouwontwikkeling aan de rand van Winterswijk. De ontwikkeling wordt aan drie zijden volledig omgeven door de kern Winterswijk, waarmee de locatie passend is voor de beoogde woningbouwontwikkeling. Op basis van deze omstandigheden scoort het plan een sterke score.

6. Relatie met onttrekken van incurante woningen

Op termijn zal de woningbehoefte in Winterswijk gaan stagneren. Dat maakt dat de gemeente ontwikkelingen positief beoordeelt indien zij bijdragen aan de ontwikkeling van incurante woningen. Het gaat dan vooral om kleine naoorlogse rij- en hoekwoningen en in mindere mate onderhoudsintensieve, ruime vrijstaande woningen op ruime kavels. In relatie tot dit aspect is er geen positieve beoordeling te behalen voor De Rikker.

Met voorliggend plan zijn in totaal 7 punten behaald, waarbij vanuit 3 aspecten een sterke score is bereikt. Op basis van deze resultaten voldoet De Rikker aan het Volkshuisvestelijk afwegingskader. De herontwikkeling van de erven aan de Jachthuisweg vallen buiten de reikwijdte van het kader.

Conclusie

Gelet op de kwalitatieve huishoudensontwikkeling met bijbehorende woonwensen (behoefte aan woningtypen) kan gesteld worden dat het plan met haar mix aan woningtypen en prijsklassen aansluit bij de demografische ontwikkelingen in het verzorgingsgebied. Het beoogde woonmilieu biedt kansen om allerlei doelgroepen in het plangebied te huisvesten, rekening houdend met de geconstateerde kwalitatieve woonbehoeften in de regio Achterhoek en gemeente Winterswijk. Ook past het kwalitatieve programma binnen het gemeentelijk volkshuisvestelijk kader/beleid. Door het langdurige planproces van De Rikker wordt niet volledig aangesloten bij de regionale kwalitatieve afspraken met betrekking tot de minimale hoeveelheid betaalbare woningen. Dat neemt niet weg dat het plan met minimaal 35% betaalbare woningen op gemeentelijk niveau een belangrijke bijdrage levert om het volledige gemeentelijke woningbouwprogramma aan te laten sluiten op deze regionale afspraak. Kortgezegd: zonder de realisatie van De Rikker zou de gemeentelijke planningslijst slechts 53% betaalbare woningen bevatten, met De Rikker is het aandeel betaalbare woningen 59%. Op deze manier is het gerechtvaardigd om voorliggend plan vanuit kwalitatief oogpunt te realiseren binnen de gemaakte woningbouwafspraken.

2.3.4 Conclusie

De ontwikkeling van het plangebied ten behoeve van woningbouw sluit aan op de woningbehoefte in de gemeente Winterswijk en anticipeert op de demografische ontwikkelingen door in te zetten op de brede woonvraag voor starters, gezinnen en senioren met kansen voor levensloopbestendigheid en aandacht voor betaalbaarheid. Daarmee sluit de ontwikkeling aan op de kwalitatieve aspecten vanuit het regionaal en gemeentelijk woonbeleid. De ontwikkeling voorziet daarom in een behoefte van het marktgebied.

2.4 Bestaand stedelijk gebied

2.4.1 Algemeen

Nu is gebleken dat de ontwikkeling voorziet in een behoefte, moet worden aangetoond in hoeverre die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Het Bro definieert het bestaand stedelijk gebied als: *bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur*. Naast de criteria uit de definitie moet de geldende bestemming ook betrokken worden bij het beoordelen of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied.

2.4.2 Toetsing

Het plangebied van De Rikker wordt aan drie zijden omringd door de kern van Winterswijk. De erven aan de Jachthuisweg maken onderdeel uit van het buitengebied van Winterswijk. De gronden van het plangebied kennen een agrarische bestemming en zijn ook nog als zodanig in gebruik. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het plangebied en de ter plaatse geldende bestemmingen, wordt geconcludeerd dat het plangebied buiten het bestaand stedelijk gebied ligt. Dit betekent dat beoordeeld moet worden of de voorliggende ontwikkeling niet volledig binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

Het groene en ruim opgezette karakter van De Rikker met een dergelijke omvang en grote diversiteit aan woningen maakt dat sprake is van een woningbouwontwikkeling met een groot aantal kenmerken, waarvan gesteld wordt dat er binnen de planperiode onvoldoende potentiële inbreidingslocaties met voldoende capaciteit en dezelfde kwalitatieve kenmerken (tijdig) voorhanden zijn. Daarbij komt dat de gemeente Winterswijk vanuit de regionale woningbouwafspraken staat voor een woningbouwopgave van 900 woningen. De betreffende opgave is van dusdanige omvang dat deze opgave niet volledig binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien en daarmee gezocht moet worden naar uitbreidingslocaties.

De ontwikkeling van het plangebied tot De Rikker ligt voor de hand als het logische gevolg van de eerdere uitbreidingen en is reeds aangewezen als uitbreidingslocatie in de gemeentelijke structuurvisie. De keuze om het plangebied tot ontwikkeling te brengen als buitenstedelijke woningbouwontwikkeling is dan ook in lijn met het gemeentelijk ruimtelijk beleid van de afgelopen jaren.



Visiebeeld gemeentelijke structuurvisie met daarop de ligging van De Rikker globaal in blauw omcirkeld (Bron: Gemeente Winterswijk).

2.4.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling niet wordt voorzien in bestaand stedelijk gebied. Aangezien de geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd, is het gerechtvaardigd dat de ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd.

3 Conclusie

Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat de Ladder voor duurzame verstedelijking positief is doorlopen. De ontwikkeling voorziet in een behoefte die niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien. De buiten bestaand stedelijk gebied gelegen ontwikkeling is daarmee gerechtvaardigd. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling als haalbaar geacht voor wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.