

Volkshuisvestelijk afwegingskader woningbouw Winterswijk

De raad van de gemeente Winterswijk;

overwegende dat;

het gewenst is een afwegingskader vast te stellen voor bestaande en nieuwe initiatieven voor woningbouw;

het 'Volkshuisvestelijk afwegingskader woningbouw Winterswijk' met de provincie Gelderland, Achterhoekse woningcorporaties en gemeenten van de regio Achterhoek is besproken en geconcludeerd is dat het toen voorliggende afwegingskader afwijkt van de regionaal gemaakte afspraken;

het overleg met betrokken gemeenten heeft geleid tot een aangepast voorstel, waarmee de betrokken gemeenten akkoord zijn;

het aangepaste voorstel in de Commissie Ruimte van 13 mei 2018 is besproken;

gelezen het voorstel van Burgemeester en Wethouders van 19 juni 2018, nr. 146818;

besluit:

1. in te stemmen met het 'Volkshuisvestelijk afwegingskader woningbouw Winterswijk'.
2. de afspraak uit de Regionale woonagenda Achterhoek 2015-2025 over het totaal toe te voegen woningen te respecteren, zijnde 308 per 1 januari 2018, tot de vaststelling van de nieuwe regionale woonagenda Achterhoek 2018. Dit onder aanname dat eind 2018 een meerjarenprognose voor bevolkings- en huishoudensontwikkeling wordt opgesteld op basis van de Achterhoekse beleidsuitgangspunten, als onderdeel van de nieuwe regionale woonagenda. Waarbij uiteraard aangemerkt dat de Achterhoek, en dus ook Winterswijk, nadrukkelijk inhoudelijk wordt betrokken.
3.
 - a. het basisprincipe 1 'vrijstelling voor kleine plannen' te maximaliseren tot een totale netto toevoeging van 30 woningen en deze als pilot toe te passen;
 - b. daarna kleine plannen te toetsen conform de kwalitatieve en kwantitatieve toets van het afwegingskader;
 - c. jaarlijks de gevolgen op de woningmarkt te evalueren.
4. van de onder 3 bedoelde plannen te monitoren of er daadwerkelijk behoefte aan is op grond van het AWLO 2017.

1 Inleiding

Na jaren van crisis (economisch, maar zeker ook qua woningmarkt), maakt de woningmarkt al enkele jaren een flinke groei door. Huizenprijzen stijgen, het aantal verkopen neemt toe, net als het aantal nieuwe initiatieven voor woningbouw. Bovendien constateren we dat de gemeente Winterswijk net als andere gemeenten in de Achterhoek vergrijsd. Jongeren trekken weg vanwege werk of studie elders. Een deel komt op latere leeftijd terug, maar niet iedereen. Ontwikkelingen maken dat we op dit moment een sterke behoefte aan extra woningen hebben, terwijl op langere termijn de behoefte zal stagneren. Dit vraagt van ons als gemeente om zorgvuldige afwegingen te maken rondom nieuwe woningbouwinitiatieven (hierna te noemen: 'plannen'). Daarbij gaat het erom dat plannen tegemoet komen aan de woningbehoefte van woningzoekenden in onze gemeente, maar ook dat plannen bijdragen aan de volkshuisvestelijke ambities die we als gemeente hebben (bijvoorbeeld op het vlak van duurzaamheid en levensloopgeschiktheid). Om tot deze zorgvuldige afweging te komen, is voorliggend volkshuisvestelijk afwegingskader opgesteld.

Beoordeling op volkshuisvestelijke kwaliteit, als onderdeel van bredere afweging

Het afwegingskader kent een puur volkshuisvestelijke insteek. Het beoordeelt plannen in de basis op hun bijdrage aan de volkshuisvestelijke ambities van de gemeente Winterswijk, zoals die zijn vastgelegd in het gemeentelijk woonbeleid. De beoordeling van plannen aan de hand van dit afwegingskader is onderdeel van een bredere ruimtelijke afweging, mede op andere beleidsvelden (parkeren, goed woon- en leefklimaat, milieu, groene inpassing, cultuurhistorie, duurzaamheid, levensloop-bestedigheid, etc.). Een positieve beoordeling op dit afwegingskader betekent een positief advies vanuit volkshuisvestelijk oogpunt. Het betekent niet dat de gemeente zonder meer medewerking verleent aan plannen. Het kan immers voorkomen dat er andere redenen zijn (vanuit de bredere ruimtelijke afweging) waardoor het niet wenselijk is om aan een plan mee te werken, bijvoorbeeld vanuit ecologie en landschap. Het omgekeerde is ook mogelijk. Er kunnen overwegingen zijn vanuit de bredere ruimtelijke

afweging om mee te werken aan een woningbouwinitiatief (bijvoorbeeld het genereren van financiële middelen met woningbouw waardoor andere, minder winstgevende investeringen mogelijk worden gemaakt), terwijl vanuit het volkshuisvestelijke afwegingskader onvoldoende grondslag is om mee te werken aan het initiatief.

1.1 Totstandkoming volkshuisvestelijk afwegingskader

Overleg multidisciplinaire projectgroep gemeente Winterswijk

Ter voorbereiding op het opstellen van het afwegingskader is tot drie maal toe gesproken met een brede interne projectgroep vanuit de gemeente Winterswijk, waarin medewerkers vanuit meerdere disciplines zijn vertegenwoordigd. Gezamenlijk is verkend hoe het afwegingskader er uit dient te zien (vorm en opzet) en welke criteria hierin opgenomen worden. In de oorspronkelijke aanpak zetten we in op het ontwikkelen van een integraal afwegingskader, ingestoken op een brede ruimtelijke afweging. In de opzet leidde dit tot een afwegingskader dat al richting een brede visie ging en te uitgebreid bleek om bouwplannen gericht te kunnen toetsen. Gedurende het proces hebben we er om die reden voor gekozen het afwegingskader te laten afslanken tot een kader met een puur volkshuisvestelijke insteek. Het afwegingskader richt zich primair op de volkshuisvestelijke kwaliteit van plannen, waarbinnen het de beleidsuitgangspunten vanuit andere disciplines respecteert. De toetsing van nieuwe bouwplannen aan het afwegingskader wordt primair uitgevoerd door de medewerkers volkshuisvesting.

Werksessies marktpartijen

Ook de markt heeft haar input voor het afwegingskader geleverd. Tijdens de twee werksessies met makelaars, ontwikkelaars, aannemers en woningcorporatie De Woonplaats, is gesproken over de opzet en inhoud van het kader. Uit de beide sessies kwam vooral naar voren dat het afwegingskader idealiter bestaat uit een beperkte set van criteria en helder is in haar conclusies. Daarnaast geven marktpartijen aan dat ook nadrukkelijk de koppeling moet worden gelegd met de bestaande voorraad, daar doet zich immers de grootste kwalitatieve opgave voor. In de opzet van het afwegingskader sluiten we als gemeente aan bij dit soort uitgangspunten. Desondanks blijven er verschillen van inzicht bestaan tussen markt en overheid, bijvoorbeeld als het gaat over het creëren van voorzienbaarheid die leidt tot het al dan niet intrekken van de bouwtitel na een vastgestelde periode. Op deze punten wijkt het volkshuisvestelijk afwegingskader af van de visie van de markt. Desondanks blijft de gemeente in gesprek met de markt over hoe om te gaan met toekomstige nieuwe woningbouwontwikkelingen.

Gesprek met bewonersvertegenwoordigingen

Onder een brede groep van bewonersvertegenwoordigingen in Winterswijk is de uitnodiging uitgezet om tijdens een avondsessie door te praten over het volkshuisvestelijk afwegingskader. Hoewel niet alle genodigden gehoor hebben gegeven aan de uitnodiging, is een positief gesprek gevoerd met de Huurdersvereniging Winterswijk, Seniorenraad Winterswijk en de Werkgroep Cultuurhistorie. Tijdens dit gesprek is de opzet en werking van het afwegingskader toegelicht en is doorgesproken over de verhouding van het kader met het regionale woonbeleid in de Achterhoek.

Presentatie-avond gemeenteraad

Tijdens de presentatie-avond op 1 maart 2018, is de gemeenteraad op de hoogte gebracht van het proces rond het opstellen van het volkshuisvestelijk afwegingskader.

1.2 Uitgangspunten volkshuisvestelijk afwegingskader

Vanuit de verschillende bijeenkomsten en het bestaande beleid zijn een aantal centrale uitgangspunten voor het afwegingskader te herleiden. Het gaan dan om de volgende uitgangspunten:

- **Focus op kwaliteit, minder op kwantiteit;** hoewel het jaarlijks maximaal aantal gewenste woningen en de afspraken die daarover in regionaal verband gemaakt zijn, niet los gezien kan worden van de beoordeling van bouwplannen, ligt de focus van het afwegingskader primair op het kwaliteitsaspect van nieuwe bouwplannen. Kwantiteit maakt onderdeel uit van het kader, maar speelt in eerste instantie een ondergeschikte rol.
- **Beperkte set volkshuisvestelijke afwegingscriteria op prioritaire thema's;** het afwegingskader richt zich primair op een beperkt aantal prioritaire volkshuisvestelijke thema's. De toetsing wordt uitgevoerd door de medewerkers volkshuisvesting en is onderdeel van een breder beoordelingstraject. Onder paragraaf 2.1 is dit nader uitgewerkt.
- **Onderscheid tussen de 'Kern Winterswijk' en 'Kerkdorp Meddo, de buurtschappen en overig buitengebied';** de opgaven tussen de kern Winterswijk en het kerkdorp Meddo, de buurtschappen en het buitengebied verschillen. In de beoordeling van bouwplannen houdt het afwegingskader rekening met gebiedsspecifieke knelpunten. Dit komt met name terug bij de beoordeling of plannen binnen of buiten bestaand bebouwd gebied vallen (zie paragraaf 2.3, criterium 5). Daarnaast geldt voor de kern Winterswijk dat leegstand van winkelruimtes in de aanloopstraten een aandachtspunt

zijn. Dit betrekken we bij de beoordeling van de eventuele bijdrage van plannen bij het hergebruik van leegstaand vastgoed (paragraaf 2.3, criterium 4).

- **Koppeling met bestaande voorraad;** in toenemende mate liggen de opgaven in de bestaande woningvoorraad. Er zijn een aantal kwetsbare segmenten aan te wijzen waar op termijn vraaguitval optreedt. Nieuwe bouwplannen kunnen bijdragen aan het oplossen van knelpunten in de bestaande voorraad, bijvoorbeeld doordat zij bijdragen aan het onttrekken van incourant vastgoed. Dat laatste kan overigens ook de onttrekking van incourant maatschappelijk vastgoed en/of zakelijk vastgoed betreffen.
- **Heldere conclusies, ruimte voor dialoog;** het afwegingskader moet helder zijn in haar conclusies: wanneer wordt een plan in volkshuisvestelijke zin als kansrijk beschouwd en wanneer niet? De beoordeling mag daarbij niet alleen afhangen van de volkshuisvestelijke waardering. De gemeente wenst flexibiliteit aan te brengen, door ruimte te houden voor dialoog en inhoudelijke interpretatie. Zowel intern via intercollegiaal overleg, als extern in de communicatie met initiatiefnemers. Daarmee willen we ruimte bieden aan maatwerk. Als plannen een beperkte score hebben op de genoemde kwantitatieve en kwalitatieve criteria, maar wel op andere thema's van toegevoegde waarde voor het woonmilieu van de gemeente Winterswijk zijn (bijvoorbeeld op sociale aspecten, zoals het leefbaar en vitaal houden van kleine kernen of het stimuleren van een gezonde woon- en leefomgeving), dan kunnen deze punten via intern en extern overleg mogelijk alsnog tot een positieve grondhouding van de gemeente ten opzichte van het plan leiden. Daarnaast moet bij elk getoetst plan duidelijk zijn welke vervolgstappen er genomen worden nadat een plan is goedgekeurd of juist geen doorgang vindt.

2 Volkshuisvestelijk afwegingskader woningbouw Winterswijk

Doelstelling afwegingskader

Het afwegingskader is een procesinstrument dat wordt toegepast voor de volkshuisvestelijke beoordeling van woningbouwplannen. Het afwegingskader dient meerdere doelen:

- Het komen tot een woningbouwprogramma dat aansluit op de kwalitatieve en kwantitatieve woonbehoeften van verschillende doelgroepen in de gemeente Winterswijk.
- Een bijdrage leveren aan het behouden en liefst versterken van de omgevingskwaliteit van de kern Winterswijk, het kerkdorp Meddo, de buurtschappen en het overige buitengebied.
- Het behoud van leefbare gemeenschappen, het sociaal en vitaal houden van kernen en buurtschappen.
- Het voorkomen / tegengaan van leegstand van woningen of ander incourant vastgoed.

Het afwegingskader moet aanknopingspunten bieden voor een goede beoordeling van woningbouwplannen op hun volkshuisvestelijke kwaliteit, gebaseerd op een aantal heldere criteria, met enige ruimte voor maatwerk.

Beoordeling nieuwe woningbouwplannen volgens drie opvolgende stappen

Volgens drie opvolgende stappen beoordeelt de gemeente in hoeverre nieuwe woningbouwplannen aansluiten bij de volkshuisvestelijke ambities en uitgangspunten. De basis hiervoor ligt in de gemeentelijke woonvisie 'Winterswijk Vitaal 2016-2020'. Het gaat om de volgende stappen:

1. **Basisprincipes;** hierin benoemen we enkele uitgangspunten over hoe we het afwegingskader toepassen. Welke plannen toetsen we volgens het afwegingskader en op welk moment? Bovendien beschrijven we enkele randvoorwaarden waaraan elk plan moet voldoen.
2. **Kwalitatieve toets;** in deze stap wordt getoetst in hoeverre nieuwe woningbouwplannen passen bij de volkshuisvestelijke ambities van de gemeente. De afwegingscriteria die zijn opgehaald tijdens de verschillende bijeenkomsten in het proces vormen hierbij het vertrekpunt. Deze toets wordt deels gebaseerd op basis van een score op de verschillende criteria, en deels op basis van een aanvullend gesprek tussen gemeente en initiatiefnemer.
3. **Kwantitatieve toets;** na een positieve beoordeling op de kwalitatieve toets, wordt het beoogde aantal woningen van een plan vergeleken met de kwantitatieve vraag naar woningen, gebaseerd op de geïnventariseerde behoefte uit het Achterhoeks Woonwensen en Leefbaarheidsonderzoek 2017 (hierna: AWLO), en met de reeds ingevulde plancapaciteit. De plannen met de hoogste score op de kwalitatieve criteria en die qua beoogd aantal woningen passen binnen de kwantitatieve behoefte kunnen rekenen op medewerking vanuit de gemeente.

Vervolgstappen en uitvoering

Nadat plannen zowel kwalitatief als kwantitatief zijn getoetst moet duidelijk zijn of de gemeente vanuit volkshuisvestelijk oogpunt medewerking verleent aan een het betreffende woningbouwinitiatief, zoals dat in de huidige vorm (locatie, doelgroep, beoogde kwaliteit, aantal woningen) voor ligt. Als dat niet het geval is, moet duidelijk worden wat de vervolgstappen zijn, zoals fasering in tijd, aanpassing van de beoogde kwaliteit, of, als deze opties onvoldoende zijn om het plan beter bij de afwegingscriteria te laten aansluiten, het niet meewerken aan dan wel schrappen van het woningbouwinitiatief.

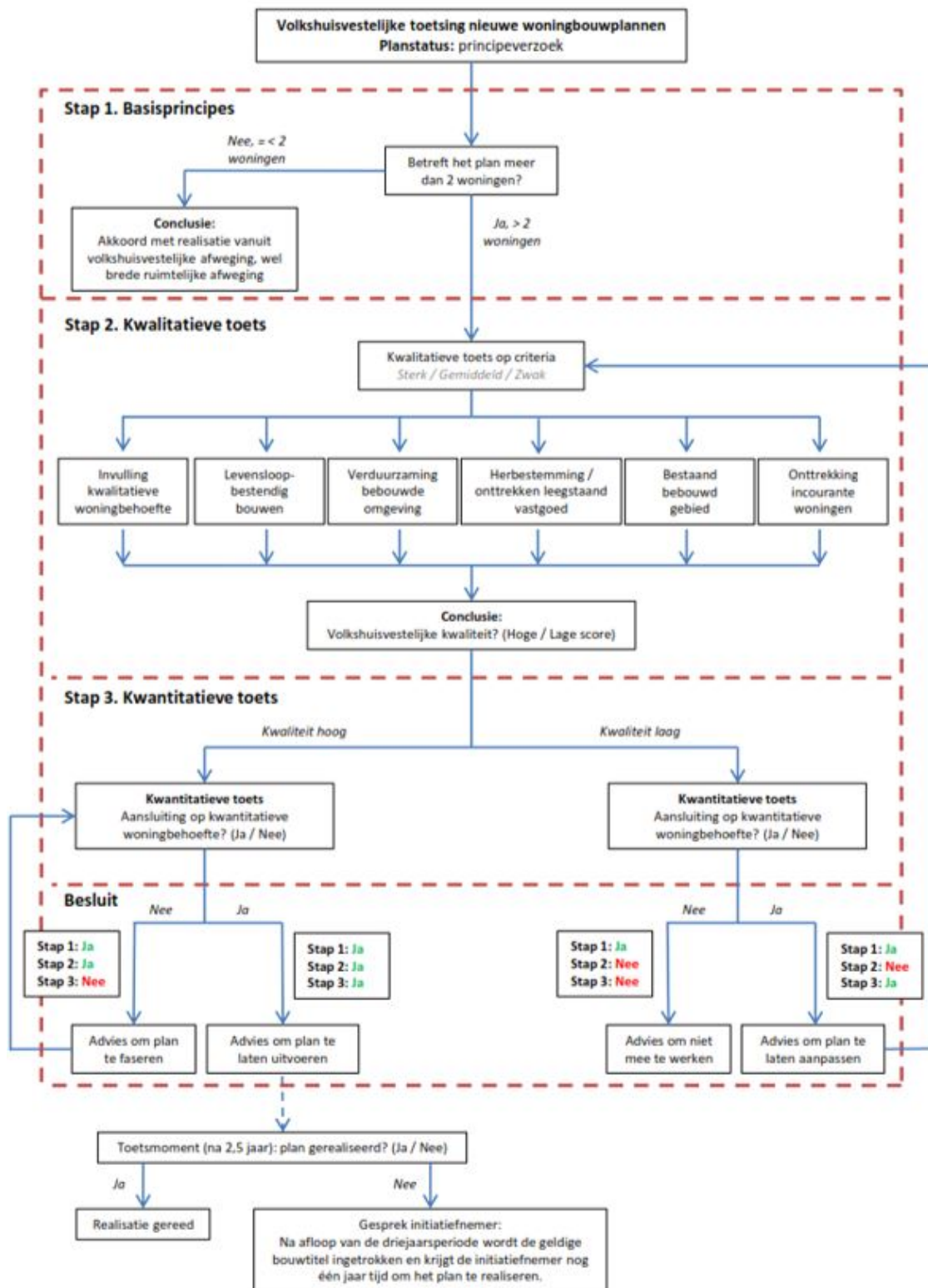
Volkshuisvestelijke afweging als onderdeel van een bredere toetsing

De objectieve waardering van bouwplannen geeft een goede indicatie van de volkshuisvestelijke kwaliteit van woningbouwplannen. Deze beoordeling wordt meegenomen bij de bredere ruimtelijke afweging van het betreffende plan tijdens het intercollegiale overleg, bestaande uit medewerkers van beleid, ruimtelijk ontwikkeling en handhaving.

In dit overleg wordt naast de bijdrage van het plan aan de volkshuisvestelijke opgaven, een ruimtelijke afweging gemaakt en naar de meerwaarde van het plan op andere beleidsterreinen gekeken, zoals mobiliteit, ecologie, planologie, maar ook juridische en financiële aspecten. Op deze wijze ontstaat een totaalbeoordeling van het plan. Het kan immers voorkomen dat een plan om wisselende omstandigheden niet voldoet aan de gestelde volkshuisvestelijke criteria, maar dat het wel wenselijk is dat het plan tot ontwikkeling komt.

2.1 Stroomschema afwegingskader

Voor de volkshuisvestelijke toetsing van nieuwe woningbouwplannen aan het afwegingskader kan het onderstaande stroomschema doorlopen worden. In de paragrafen 2.2 tot en met 2.4 worden de verschillende stappen nader toegelicht. Nadat de gemeente, ook vanuit de bredere ruimtelijke afweging, medewerking verleent aan bouwplannen, geldt een periode van voorzienbaarheid voor de realisatie van plannen. Hoofdstuk 3 gaat nader in op deze voorzienbaarheid.



2.2 Stap 1 - Basisprincipes

Voordat de beleidsmedewerkers volkshuisvesting een woningbouwplan toetsen aan het volkshuisvestelijk afwegingskader, beoordelen zij of het plan voldoet aan een aantal vastgestelde basisprincipes. Het gaat hierbij om de volgende principes:

Basisprincipe 1: Vrijstelling voor kleine plannen

De prognose (AWLO) voorziet in de komende jaren een toename van het aantal huishoudens in Winterswijk. Bovendien is er op dit moment sprake van een sterke behoefte aan extra woningen in

onze gemeente. Dit is mede het gevolg van een inhaalbeweging na jaren van crisis op de woningmarkt. Hierdoor willen veel huishoudens met een lange tijd uitgestelde verhuiscrisis, alsnog verhuizen. Een groot gedeelte van de huidige woningbouwinitiatieven bestaat uit plannen voor de toevoeging van één of twee woningen. Het ruimtebeslag is hierbij beperkt en wij gaan er van uit dat zeker de eerst komende jaren de ontwikkeling van dergelijke kleine bouwprojecten nauwelijks negatieve effecten zal hebben op de druk op de woningmarkt en de kwaliteit van de omgeving. Daarom worden initiatieven met een per saldo totale maximale toevoeging van twee woningen vrijgesteld van toetsing aan het volkshuisvestelijk afwegingskader. Indien (deel)plannen van maximaal twee woningen een directe relatie hebben tot een groter plan, worden ze als onderdeel van het totale plan getoetst. Dit ter voorkoming van het opknippen van plannen. Bij plannen voor maximaal 2 woningen vindt wel de brede ruimtelijke afweging plaats. Dat betreft in elk geval het parkeren, goed woon- en leefklimaat, milieu, groene inpassing, cultuurhistorie, etc. Met de omgevingswet in aantocht zal in de Omgevingsvisie de integrale toets ook bestaan uit duurzaamheid en levensloopbestendigheid.

Wel geldt dat veel kleine initiatieven bij elkaar alsnog een grote woningtoevoeging kunnen betekenen. Daarom monitoren we de effecten van het vrijstellen van kleine plannen jaarlijks op basis van realisatie, door eventuele bijstelling van de kwantitatieve ruimte en het leegstandspercentage in de bestaande woningvoorraad in enerzijds de kern Winterswijk en anderzijds het kerkdorp Meddo, de buurtschappen en het overige buitengebied. We streven daarbij naar een netto leegstandspercentage van maximaal 2%, conform de uitgangspunten van de woonvisie. Het betreft in dit geval leegstand die van invloed is op de woningmarkt en bijvoorbeeld geen frictieleegstand. Een substantiële toename van het leegstandspercentage zal betekenen dat de vrijstelling van kleine projecten komt te vervallen, of dat hieraan een maximum gesteld wordt.

Basisprincipe 2: Moment van toetsing

Nieuwe bouwplannen worden getoetst op het moment dat er sprake is van een principeverzoek. We gaan hierbij uit van het meest zuivere en faire principe; 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Dit betekent dat woningbouwinitiatieven worden beoordeeld op volgorde van binnenkomst. Sluit een woningbouwinitiatief in voldoende mate aan op de volkshuisvestelijke kwalitatieve- en kwantitatieve criteria, dan betekent dat er voor eventuele volgende plannen in hetzelfde jaar minder kwantitatieve ruimte overblijft om tot de selectie van goedgekeurde plannen te behoren.

Herijking nog niet ontwikkelde, goedgekeurde plannen

De praktijk wijst uit dat niet alle goedgekeurde plannen ook direct tot ontwikkeling komen. Is het plan binnen drie jaar na 1 januari van het aansluitende jaar nadat het plan onherroepelijk planologisch mogelijk is gemaakt, niet gerealiseerd, dan wordt de geldige bouwtitel ingetrokken. De initiatiefnemer krijgt dan nog één jaar tijd om de woonbestemming alsnog te realiseren.

2.3 Stap 2 - Kwalitatieve toets

De volgende stap bij de volkshuisvestelijke afweging is dat bij elk woningbouwinitiatief wordt getoetst in hoeverre het plan voldoet aan een aantal kwalitatieve criteria. Dat gebeurt allereerst door middel van een score op diverse kwalitatieve criteria, beoordeeld door de beleidsmedewerkers volkshuisvesting.

Score op basis van kwalitatieve criteria

De beleidsmedewerkers volkshuisvesting scoren afzonderlijk van elkaar elk binnengekomen woningbouwinitiatief (zoals gezegd op volgorde van binnenkomst). Per criterium beoordeelt de medewerker of het betreffende initiatief:...

- Sterk
- Gemiddeld
- Zwak

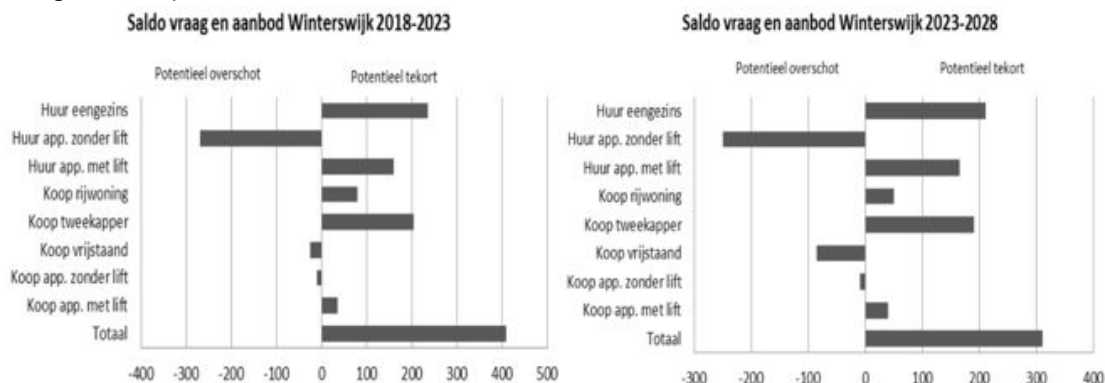
...beantwoordt aan het betreffende criterium. Het gaat hierbij om de volgende zes criteria:

Criteria	Sterk	Gemiddeld	Zwak
1. Invulling geven aan kwalitatieve woningbehoefte	+2	+1	0
2. Levensloopbestendige 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

1. Invulling geven aan kwalitatieve woningbehoefte

Een woningbouwinitiatief dient invulling te geven aan de verwachte kwalitatieve woningbehoefte in de gemeente Winterswijk. Hiervoor dient het AWLO als uitgangspunt. Hierin is voor de komende tien jaar aangegeven hoe groot de verwachte vraag per marktsegment zal zijn.

Figuur.1 Gemeente Winterswijk. Potentiële tekorten en overschotten in de woningvraag, in aantallen woningen, in de periodes 2018-2028.



Bron: AWLO 2018

Naast het AWLO zijn er ook andere onderzoeken die een basis bieden voor het beoordelen van de mate waarin een bouwplan invulling geeft aan de kwalitatieve woningbehoefte. Voorbeelden hiervan zijn het onderzoek dat is uitgevoerd naar de huisvestingsbehoefte van arbeidsmigranten of onderzoeken naar specifieke doelgroepen. Indien van toepassing worden deze onderzoeken bij de beoordeling betrokken.

2. Levensloopbestendige nieuwbouw voor meerdere doelgroepen

Het gaat hierbij om woningen die levensloopbestendig worden gebouwd of in de toekomst eenvoudig levensloopgeschikt gemaakt kunnen worden. Een woning kan als levensloopgeschikt gezien worden 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 plan scoort hoger zodra het ook scoort op aanvullende voorwaarden die een bijdrage kunnen leveren in het langer zelfstandig wonen van mensen met een zorgvraag (op voorwaarde dat de woning tevens aantrekkelijk is en blijft voor andere doelgroepen zonder acute zorgvraag), zoals een woningindeling die ervoor zorgt dat de woning rollator- en rolstoeltoe- en doorgankelijk wordt, een woning zich ertoe leent zo maximaal mogelijk levensloopbestendig gemaakt te kunnen worden (bijvoorbeeld door technische installaties die reeds zijn voorbereid op realisatie van alle belangrijke functies op dezelfde bouwlaag, installatie van domotica, etc.) en de nabijheid van zorg- en winkelvoorzieningen.

3. Verduurzaming bebouwde omgeving

We vinden het belangrijk dat te ontwikkelen woningen duurzaam en energiezuinig zijn. Bouwplannen beoordelen we op basis van de volgende kenmerken:

- Woningen zijn niet langer aangesloten op het gasnetwerk / zijn voorbereid op ontkoppeling van het gasnetwerk.
- Woningen zijn optimaal ontworpen en gesitueerd voor opwekking van energie door zonnepanelen.
- Bij de bouw maakt men gebruik van duurzame (her te gebruiken) bouwmaterialen (cradle to cradle).
- Bij het ontwerp van het plan houdt men rekening met voldoende klimaatadaptatie op de kavels en/of openbare ruimte.

Bij transformatie van bestaand vastgoed naar een woonfunctie wordt het initiatief getoetst aan een realistische duurzaamheidsambitie passend bij de mogelijkheden van de beoogde locatie.

4. Herbestemming of onttrekken leegstaand vastgoed

Plannen die een invulling geven aan leegstaand vastgoed, niet zijnde woningen, worden bij dit criterium positief beoordeeld.

- Meest wenselijk hierin is dat leegstaand historisch / cultureel erfgoed van een woonfunctie wordt voorzien en daardoor behouden kan blijven.
- Een andere ontwikkeling die positief wordt beoordeeld is het creëren van een woonfunctie in leegstaande panden in de aanloopstraten van het centrum van Winterswijk, zodat het centrum wordt versterkt. Daarentegen wordt geen medewerking verleent aan transformatie van leegstaande winkelpanden in de centrumstraten van de kern van Winterswijk. Deze panden behouden hun winkelbestemming.
- Er zijn leegstaande panden waarbij behoud van het vastgoed geen nadrukkelijke wens of zelfs onwenselijk is, maar waarbij wel een behoefte bestaat voor een nieuwe invulling van de locatie. Bijvoorbeeld door het creëren van woonruimte. Op het moment dat hierbij de huidige leegstaande bebouwing wordt gesloopt en hiervoor in de plaats woonruimte wordt gerealiseerd, beoordeelt de gemeente dit met een positieve score. Het onttrekken van incurant maatschappelijk of zakelijk vastgoed wordt hier ook toe gerekend.

5. Ontwikkelingen binnen bestaand bebouwd gebied

Plannen die binnen bestaand bebouwd gebied worden gerealiseerd, krijgen de voorkeur boven plannen die tot een uitbreiding aan de randen van de bestaande bebouwing leiden. In de kern Winterswijk leggen wij de nadruk op het ontwikkelen binnen de bebouwde kom. In het kerkdorp Meddo, de buurtschappen en het overige buitengebied zijn woningbouwontwikkelingen alleen mogelijk op bestaande erven en/of binnen de reeds aanwezige bebouwde omgeving dan wel de direct daarop aansluitende lintbebouwing. Daarbij geldt dat we het eveneens belangrijk vinden dat er binnen onze kernen voldoende openbaar groen behouden blijft. Het uitgangspunt bij nieuwbouw is dat de kwaliteit van bestaande groenstructuren, zowel in de hoofdkern Winterswijk als daarbuiten, niet worden aangetast.

6. Relatie met het onttrekken van incurante woningen

Voor de komende jaren voorzien we een behoefte om extra woningen aan de woningvoorraad toe te voegen. Op de lange termijn voorzien we dat door de demografische trends (vergrijzing, bevolkingskrimp) de woningbehoefte zal stagneren. Deze stagnatie laat zich niet voelen in een verminderde vraag naar nieuwbouwwoningen. De kwaliteit van nieuwbouw zal zowel nu als in de toekomst woningzoekenden in Winterswijk aanspreken.

Wel zal de stagnerende woningbehoefte leiden tot een verminderde vraag naar kwetsbare marktsegmenten in de bestaande woningvoorraad. Het AWLO geeft daarover aan dat vooral kleine naoorlogse rij- en hoekwoningen en (in mindere mate) onderhoudsintensieve, ruime vrijstaande woningen op ruime kavels te maken kunnen krijgen met een verminderde vraag.

Voor dit laatste kwalitatieve criterium geldt dat elk plan dat een significante bijdrage levert aan het onttrekken van incurante woningen uit de bestaande woningvoorraad positief wordt beoordeeld. Des te meer een plan bijdraagt aan de onttrekking van incurante woningen, hoe positiever de beoordeling uitvalt. Voorbeelden van een significante bijdrage zijn:

- Het onttrekken van een of meer woningen uit de bestaande woningvoorraad die behoren tot de mogelijke incurante woningmarktsegmenten (zie hierboven).
- Indien woningen op de eigen kavel worden onttrokken, dient het beoogde aantal nieuwbouwwoningen in overeenstemming te zijn met het aantal te onttrekken woningen.

Conclusie: positieve beoordeling op volkshuisvestelijke kwaliteit

Voor een positieve beoordeling van het plan op haar volkshuisvestelijke kwaliteit geldt dat plannen in ieder geval op drie van de kwalitatieve criteria de kwalificatie 'sterk' moet hebben gescoord.

2.4 Stap 3 - Kwantitatieve toets

Op basis van de kwalitatieve toets zijn de plannen beoordeeld op hun volkshuisvestelijke kwaliteit. Als de kwaliteit van het plan positief beoordeeld wordt, zal onderzocht worden in hoeverre een plan passend is binnen de kwantitatieve woningbehoefte. In deze derde stap zetten we daarom de totale plancapaciteit per vijf jaar af tegen de verwachte kwantitatieve woningbehoefte. De kwantitatieve woningbehoefte uit het AWLO dient hiervoor als het uitgangspunt.

Verwachte woningbehoefte 2018-2028

Voor de eerstkomende vijf jaar (2018-2023) is de verwachte woningbehoefte ongeveer 415 woningen voor de gemeente Winterswijk (per jaar ongeveer 80 tot 85 woningen). Naar verwachting neemt de woningbehoefte voor de periode daarna (2023-2028) iets af; namelijk 305 woningen (ongeveer 60 tot 65 woningen).

Bijstelling van aantallen op basis van prognoses en andere indicatoren

De woningbehoefteprognose voor deze 2e vijfjaarsperiode is wat onzekerder dan de eerste vijf jaar. Daarom zal de ontwikkeling van de woningbehoefte continu worden gemonitord (op basis van de herijking van de prognose, ontwikkeling van het leegstandspercentage en andere indicatoren van de ontwikkeling van de woningmarkt) en zo nodig worden bijgesteld. We toetsen ook na afloop van elk

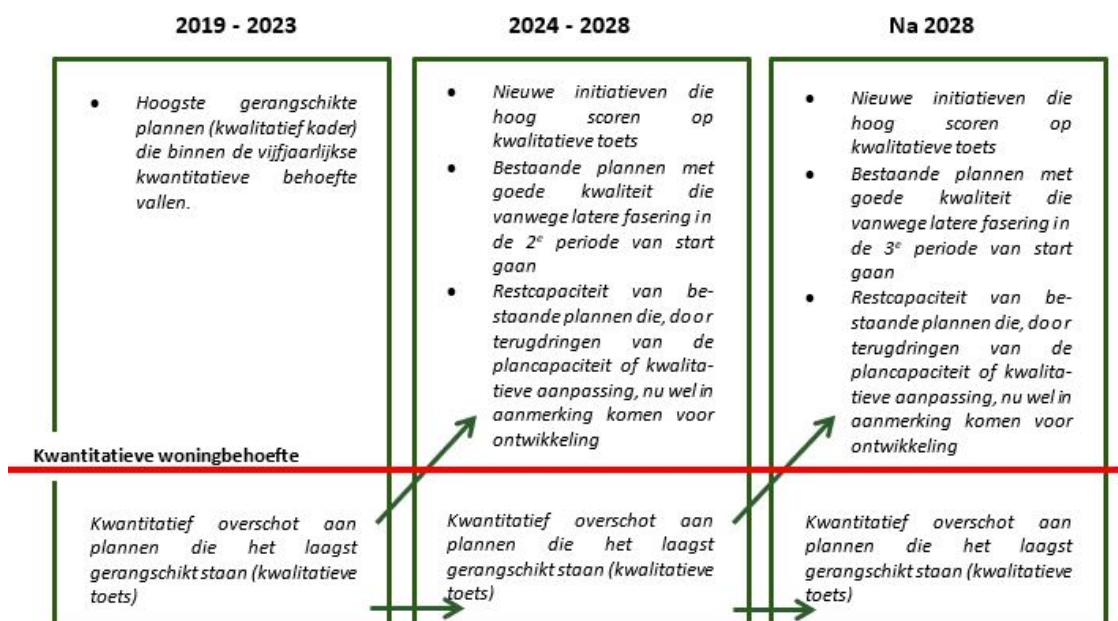
jaar de daadwerkelijke realisatie (inclusief de realisatie van de woningen die zijn vrijgesteld van toetsing aan het volkshuisvestelijk afwegingskader) en bezien we in hoeverre dit tot aanpassing gaat leiden in de kwantitatieve woningbehoefte voor de komende jaren. Voor de komende tien jaar komen we daarmee uit op de volgende kwantitatieve richtlijnen:

Tabel 2.1: Gemeente Winterswijk. Verwachte jaarlijkse woningbehoefte 2018-2028.

	2018 t/m 2023	2024 t/m 2028
Totale woningbehoefte in betreffende periode	415 woningen	305 woningen
Gemiddelde jaarlijkse woningbehoefte in betreffende periode	80-85 woningen	60-65 woningen

Bron: AWLO 2018

Voor de kwantitatieve toets worden alle plannen gerangschikt naar jaar van ontwikkeling. Op basis daarvan wordt gekeken hoeveel woningen (en daarmee dus initiatieven) binnen de kwantitatieve ruimte voor de betreffende jaren van ontwikkeling vallen.



Goede score kwalitatieve toets, onvoldoende op kwantitatieve toets = faseren

Het kan zijn dat er binnen een bepaald jaar veel kwalitatief goede initiatieven worden aangedragen. Plannen die dan net iets minder hoog scoren, kunnen vanwege de kwantitatieve kaders alsnog buiten de boot vallen. De vervolgstap is dat gemeente in overleg met de initiatiefnemer kijkt naar een mogelijke fasering van het plan over meerdere jaren. Als daarover overeenstemming wordt bereikt, moet de langere realisatietermijn tevens worden vastgelegd in een overeenkomst, zodat daarmee de bouwtermijn van drie jaar kan worden aangepast.

Indien fasering niet mogelijk is en/of voor de initiatiefnemer ongewenst is, leidt dit tot bijstelling van de kwantitatieve ruimte voor het daaropvolgende jaar, of (als dit niet mogelijk is) tot een advies om niet mee te werken.

Lage score kwalitatieve toets, passend binnen kwantitatieve kaders = aanpassen plan

In dit voorbeeld is de kwantitatieve vraag groter dan het bestaande planaanbod. Omdat een plan onvoldoende tegemoet komt aan de kwalitatieve criteria is het vooralsnog niet wenselijk dat een plan tot ontwikkeling komt. In dat geval treden gemeente en initiatiefnemer met elkaar in overleg om te kijken op welke punten de beoogde plancapaciteit beter kan aansluiten op de kwalitatieve woningbehoefte.

Bijstelling van aantallen op basis van prognoses

Recente prognoses tonen aan dat de kwantitatieve woningbehoefte in de loop der jaren dikwijls wordt bijgesteld. De huidige inzichten over de kwantitatieve ruimte vormen voor het afwegingskader daarom geen strikte lijn. Belangrijk is vooral dat helder is dat de plannen met de beste kwaliteit doorgaan en plannen met onvoldoende kwaliteit (nog) geen medewerking krijgen.

Conclusie: kwantitatieve behoefte

Als blijkt dat plannen beschikken over een hoge volkshuisvestelijke kwaliteit en passen binnen de kwantitatieve aantallen, dan krijgt het plan een positief volkshuisvestelijk advies. Als blijkt dat plannen beschikken over een hoge volkshuisvestelijke kwaliteit, maar niet passend zijn binnen de kwantitatieve aantallen dan bespreken we met de initiatiefnemer de mogelijkheid tot eventuele fasering van de plannen. Indien fasering niet mogelijk is en/of voor de initiatiefnemer ongewenst is, leidt dit tot bijstelling van de kwantitatieve ruimte voor het daaropvolgende jaar, of (als dit niet mogelijk en gewenst is) tot een advies om niet mee te werken. Indien wel wordt meegewerkt, leidt dit tot een grotere kwantitatieve sloopopgave indien op de lange termijn daadwerkelijk sprake zal zijn van een afnemende woningbehoefte.

3 Voorzienbaarheid

In het recente verleden hebben we gezien dat sommige plannen ondanks het bezit van een bouwtitel niet tot realisatie zijn overgegaan. Dit hoeft niet altijd een probleem te zijn. Immers, een initiatiefnemer zal geen woningen bouwen op het moment dat daar vanuit de markt geen vraag naar is. Maar het is ook mogelijk dat er wel vraag is naar woningen, maar dat het gewenste product voor die specifieke locatie niet aansluit bij het plan dat er nu ligt. We willen voorkomen dat aantrekkelijke woningbouwlocaties lange tijd onbenut blijven omdat het geplande aanbod niet (meer) aansluit bij de woningbehoefte.

Voorzienbaarheid creëren

Op het moment dat we als gemeente medewerking verlenen aan een initiatief, aldus het plan onherroepelijk planologisch mogelijk hebben gemaakt, krijgen initiatiefnemers drie jaar na 1 januari van het aansluitende jaar nadat we als gemeente medewerking hebben verleend, de tijd om het beoogde plan te realiseren. Om ongewenste financiële en/of juridische consequenties te voorkomen, is het gewenst om de initiatiefnemers een bepaalde realisatietermijn te geven en tijdig te informeren. Hiermee wordt 'voorzienbaarheid' gecreëerd en hebben de initiatiefnemers de mogelijkheid om de plannen tot uitvoering te brengen. Het creëren van voorzienbaarheid door de gemeente is van belang om planschade te voorkomen als gevolg van het intrekken van woonbestemmingen.

Toetsing realisatie na circa 2,5 jaar

Circa 2,5 jaar na 1 januari van het aansluitende jaar nadat we als gemeente medewerking hebben verleend aan het initiatief, aldus het plan onherroepelijk planologisch mogelijk hebben gemaakt, toetsen we of de bouwplannen inmiddels gerealiseerd zijn. Indien de plannen na deze periode niet zijn gerealiseerd, voeren we hierover het gesprek met de initiatiefnemer en wordt de geldige bouwtitel ingetrokken. De initiatiefnemer krijgt (aansluitend op de termijn van drie jaar) nog één jaar tijd om het plan te realiseren. Hierover zal tijdig gecommuniceerd worden met de initiatiefnemer en andere belanghebbenden, zoals omwonenden.

Nulmeting bestaande plannen

Voor bestaande bouwplannen (waarvan nog geen enkele woning in ontwikkeling is) voeren we een nulmeting uit. We toetsen bestaande plannen aan het voorliggend afwegingskader. Als bij de nulmeting blijkt dat nog niet ontwikkelde, eerder goedgekeurde plannen een negatieve beoordeling krijgen op het volkshuisvestelijk afwegingskader, dan treedt de gemeente in gesprek met initiatiefnemers over bijstelling van de plannen. Voor de nulmeting hanteren we dezelfde uitgangspunten als bij de beoordeling van nieuwe bouwplannen. Dat wil zeggen: initiatiefnemers hebben nog drie jaar na 1 januari van het aansluitende jaar van de nulmeting de tijd tot realisatie. Initiatiefnemers van de plannen worden hierover per brief geïnformeerd. Indien de realisatie niet plaatsvindt, treden we na circa 2,5 jaar in gesprek met de initiatiefnemer. Na afloop van de driejaarsperiode wordt de geldige bouwtitel ingetrokken en krijgt de initiatiefnemer nog één jaar tijd om het plan te realiseren. Hierover zal tijdig gecommuniceerd worden met de initiatiefnemer en andere belanghebbenden, zoals omwonenden.

Uitzonderingsgevallen

Er kunnen omstandigheden zijn die maken dat er meer tijd nodig is om het plan te kunnen realiseren. In de volgende gevallen is het mogelijk na de bovengenoemde drie jaar opnieuw een termijn van drie jaar tot realisatie vast te stellen:

- Herbestemming van leegstaand vastgoed. Bijvoorbeeld als het gaat om het creëren van woonruimte in historisch / cultureel erfgoed.
- Woningbouwontwikkelingen op locaties met een relatief grote kans op weerstand en vertraging, bijvoorbeeld als gevolg van bezwaarprocedures van omwonenden en/of belanghebbenden.
- Woningbouwplannen die de afronding vormen van een langer lopend (ruimtelijk) project.
- Woningbouwinitiatief waarbij tegelijkertijd een ruimtelijk- en/of milieuknelpunt wordt opgelost.

4 Herijking en monitoring

Voor de praktische uitvoerbaarheid van het afwegingskader is het belangrijk dat de nu vastgestelde volkshuisvestelijk criteria (zowel kwalitatief als kwantitatief) een zekere mate van continuïteit kennen. Met andere woorden: de criteria worden niet jaarlijks aangepast aan de nieuwste woningmarktontwikkelingen. Wel moet er een goede balans zijn tussen aan de ene kant duidelijkheid richting initiatiefnemers (wanneer voldoet men wel / niet aan criteria?) en aan de andere kant criteria die aansluiten bij de actuele woonwensen en ambities van de gemeente Winterswijk op het vlak van wonen.

Herijking na opstellen nieuwe woonvisie

De gemeentelijke woonvisie is het belangrijkste beleidsdocument waarin de kwalitatieve ambities over het wonen in Winterswijk zijn vastgelegd. De meeste kwalitatieve criteria zullen daarom eens per 5 jaar, al dan niet na actualisatie van de woonvisie, worden herijkt.

De gemeentelijke woonvisie hangt tevens samen met de regionale woonvisie en woonagenda. Regionale uitgangspunten worden op deze wijze meegewogen in het afwegingskader.

Periodieke evaluatie woningbehoefte

De kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte veranderen doorlopend. Dit tonen de woningmarktontwikkelingen van de afgelopen jaren eens te meer aan. In enkele jaren tijd is de situatie op de woningmarkt omgeslagen van een diepe crisis naar een hoogconjunctuur met sterke prijsstijgingen. Daarom is het belangrijk dat het eerste kwalitatieve criterium (invulling geven aan kwalitatieve behoefte) en de kwantitatieve toets op frequentere basis worden geëvalueerd en mogelijk herijkt. Uitgangspunt hierbij is dat de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte eens per drie jaar wordt onderzocht.

Monitoren woningmarkt

Het is belangrijk de woningmarkt goed te monitoren. De monitoring van de woningmarkt pakken we op in regionaal verband, waarbij we aansluiten op de Woonmonitor Achterhoek. We monitoren hierbij onder andere op basis van:

- Woningtransacties;
- Vraagontwikkeling in de sociale huursector;
- Ontwikkeling netto leegstandspercentage (met als uitgangspunt maximaal 2% netto leegstand die van invloed is op de woningmarkt);
- Gerealiseerde verhuisbewegingen;
- Andere relevante marktindicatoren.

Registratie van gerealiseerde plannen

Met name voor het actueel houden van de nog onvervulde vraag (welke kwalitatieve woningvraag is nog niet ingevuld met behulp van recente woningbouwplannen?) is het van belang dat goed wordt geregistreerd in welke woningmarktsegmenten de goedgekeurde plannen woningen hebben toegevoegd. Deze nieuwbouw moet in mindering worden gebracht met de kwalitatieve woningbehoefte die in het AWLO is geregistreerd. Op die manier wordt het mogelijk om goed bij te houden welk deel van de woningvraag nog niet is gevuld. De registratie van nieuwe woningbouwplannen en gerealiseerde bouwplannen wordt opgenomen op de provinciale planningslijst.

Aldus besloten door de gemeenteraad van de gemeente Winterswijk in zijn openbare vergadering gehouden op 28 juni 2018,

De griffier,

De wnd. voorzitter,