

De ladder beklommen



Onderzoek naar de gevolgen van de “Ladder voor duurzame verstedelijking” in Haaksbergen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding en onderzoeksdoel	4
Hoofdstuk 2. Achtergrond invoering ladder, actuele stand van zaken wetgeving, aanleiding en reikwijdte onderzoek	5
2.1 Achtergrond invoering ladder	5
2.2 Actuele stand van zaken wetgeving	6
2.3 Aanleiding en reikwijdte onderzoek	7
Hoofdstuk 3. Probleemstelling, onderzoeksvragen, normenkader	9
3.1 Probleemstelling	9
3.2 Onderzoeksvragen	9
3.3 Normenkader	9
Hoofdstuk 4. Leeswijzer	11
Hoofdstuk 5. Toepassing ladder binnen de kaders van wet- en andere regelgeving	12
5.1 Wetgeving ladder	12
5.2 Hoofdpijnen jurisprudentie	12
Hoofdstuk 6. Gemeentelijke inventarisatie	15
6.1 Afgesproken toepassing ladder in Overijssel c.q. Haaksbergen: RWP Twente	15
6.2 Structuurvisie Haaksbergen 2030	19
6.3 Visie Haaksbergen 2030	19
6.4 Notitie inbreidingslocaties 2025	22

<i>6.4.1 Toetsing inbreidingslocaties aan structuurvisie 2030</i>	22
<i>6.4.2. Inbreidingslocaties in ontwikkeling of in uitvoering</i>	22
<i>6.4.3. Locaties voor de toekomst (na 2020)</i>	23
<i>6.4.4 Overige locaties / reservelocaties</i>	24
<i>6.4.5. Capaciteit inbreidingslocaties versus woningbehoefte</i>	24
6.5 Inventarisatie gerechtelijke uitspraken en oordelen Commissie Bezwaarschriften	25
6.6 Interviews afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling	25
Hoofdstuk 7. Beoordeling	28
Hoofdstuk 8. Conclusies en aanbevelingen	33
8.1 Conclusie	33
8.2 Aanbevelingen	35
Hoofdstuk 9. Gebruikte literatuur	37
Bijlage 1: overzicht status Haaksbergse bestemmingsplannen sinds 2012	38
Bijlage 2: stand van zaken jurisprudentie ladder	39
Bijlage 3: regionale en gemeentelijke ladderdocumenten	48
Bijlage 4: bestuurlijk wederhoor	68

Hoofdstuk 1. Inleiding en onderzoeksdoel

De invoering van de zogenaamde “Ladder voor duurzame verstedelijking” (hierna: de ladder) als procesvereiste in het Besluit ruimtelijke ordening heeft de laatste jaren in bouwend en regulerend Nederland voor een hoop commotie gezorgd. Tal van bestemmingsplannen werden vernietigd, er ontstond een stortvloed aan jurisprudentie (met de daarbij behorende onduidelijkheden) en gemeentelijke woningbouwprogramma’s moesten – in soms stroperig overleg met buurgemeenten – opnieuw worden bijgesteld of zelfs opgesteld. Voor de rekenkamercommissie Haaksbergen (hierna: rekenkamer) voldoende aanleiding onderzoek in te stellen naar de gevolgen en (ook toekomstige) effecten van de ladder voor de gemeente Haaksbergen.

Onderzoeksdoel

De “Ladder voor duurzame verstedelijking”, zoals gezegd wettelijk verankerd in het Besluit ruimtelijke ordening, vereist dat ruimte zorgvuldig moet worden benut en dat overprogrammering met bouwprogramma’s moet worden voorkomen.

Het doel van dit rekenkameronderzoek is inzicht te krijgen in de wijze waarop deze wetswijziging heeft uitgepakt voor de gemeente Haaksbergen. Op welke wijze heeft ze invulling gegeven en geeft ze invulling aan de (gevolgen van de inwerkingtreding van deze zogenaamde) “Ladder voor duurzame verstedelijking” en, niet onbelangrijk, wat kan er in de toekomst van verwacht worden en hoe kan de gemeente hier het best mee omgaan?

Om de onderzoeksbevindingen en de daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen goed te kunnen interpreteren, is het nodig dat er ook een (redelijk) goed begrip van de materie wordt verkregen. In onderhavig rapport wordt dan ook niet alleen onderzoekstechnisch ingegaan op de vragen rondom de ladder, maar wordt ook een inhoudelijk beeld geschetst van de ladderproblematiek en de ontwikkelingen ten aanzien ervan.

Hoofdstuk 2. Achtergrond invoering ladder, actuele stand van zaken wetgeving, aanleiding & reikwijdte onderzoek

2.1 Achtergrond invoering ladder

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (mei 2012) heeft het rijk de ambities van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid voor Nederland in 2040 geschetst. In deze rijksvisie is aan de vereiste van een "zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten" een oormerk van nationaal belang gegeven. Concreet betekent dit onder meer dat ruimte zorgvuldig moet worden benut en overprogrammering moet worden voorkomen. Om die doelstellingen te bereiken, is in datzelfde jaar de zogenaamde "Ladder voor duurzame verstedelijking" opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening en heeft het rijksbelang een wettelijke doorvertaling gekregen voor de lagere overheden, met name gemeenten.

Doel van deze "Ladder voor duurzame verstedelijking" is een goede ruimtelijke ordening in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Met de ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten nagestreefd. Sinds de inwerkingtreding van de ladder moet elke toelichting bij een bestemmingsplan dat in een nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet aan een aantal voorwaarden voldoen. Tot aan 1 juli 2017 (zijnde de datum waarop de ladder is aangepast) moest elke toelichting van een bestemmingsplan voldoen aan de volgende voorwaarden, de zogenaamde drie treden van de ladder:

- trede 1: er moet worden beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- trede 2: indien uit die beschrijving (bij trede 1) blijkt dat er inderdaad sprake is van een actuele regionale behoefte, dan moet worden beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- trede 3: indien uit de beschrijving (bij trede 2) blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, moet worden beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

Bij deze manier van presenteren lijkt het of de eerste stap die genomen moest worden het aantonen van de actuele regionale behoefte is. Echter, daaraan vooraf ging natuurlijk de vraag of de ladder überhaupt wel bestegen moest worden, waarmee de vraag werd bedoeld of er wel sprake was van een stedelijke ontwikkeling. Het is namelijk om meerdere redenen nimmer de bedoeling van het rijk geweest dat nagenoeg elk bouwplan onder het begrip "stedelijke ontwikkeling" zou moeten komen te vallen. Enkele van deze redenen zijn:

- de achtergrond van en motivatie bij de ladder, zoals die is opgenomen in de SVIR. De ladder voor Duurzame Verstedelijking is bedoeld om een goede afweging te kunnen maken bij de regionale planning van met name nieuwe woningbouwlocaties en bedrijventerreinen.
- de publicatie van de "Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking" op de website van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. In de Handreiking wordt een nadere omschrijving van het begrip "stedelijke ontwikkeling" gegeven. Het gaat daarbij om :
 - a. werken: (1) bedrijventerreinen, zoals distributierreinen, (2) industrieterreinen (3) gemengde terreinen, (4) zeehaventerreinen en (5) kantoorlocaties;
 - b. detailhandel: de "Ladder voor duurzame verstedelijking" richt zich op initiatieven voor stedelijke detailhandel in stedelijke centra, subcentra en in woonomgevingen en op de grootschalige detailhandel en perifere detailhandelsvestigingen (woonboulevards, bouwmarkten, factory outlet, retailparken, et cetera);

- c. overige stedelijke voorzieningen: accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure.

Uit de Handreiking blijkt dat onder verstedelijking relatief grote en substantiële ontwikkelingen worden bedoeld, waarbij op regionaal niveau een goede planning en afstemming tussen de verschillende locaties en gebieden nodig en gewenst is om overprogrammering te voorkomen. Bij de regionale behoefte speelt bovendien het tegen elkaar afwegen van verschillende locaties een belangrijke rol. Het gaat daarbij om een goed overleg en afspraken tussen de verschillende overheden en partijen, zoals die bijvoorbeeld worden vastgelegd in de regionale bedrijvenconvenanten.

- recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Na de inwerkingtreding van de “Ladder voor duurzame verstedelijking” in 2012 is er van lieverlee een stroom uitspraken van de Raad van State op gang gekomen, waarbij op veel punten een nadere interpretatie en uitleg is gegeven over de verschillende bepalingen en onderdelen van de ladder. Daarbij is ook ingegaan op de vraag wat onder het begrip stedelijke ontwikkeling moet worden verstaan. Uit deze uitspraken volgt dat er een zekere ondergrens wordt gehanteerd over wat een stedelijke ontwikkeling in het kader van de ladder is. Bij kleinschalige initiatieven hoeft de ladder niet te worden toegepast. Hoewel het laatste woord hierover nog niet is gesproken, biedt de jurisprudentie inmiddels wel een aantal handvatten die als richtsnoer kunnen dienen. Zo worden woningbouwlocaties voor 11 woningen niet (meer) aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling. Kleinschalige bedrijfsbebouwing van 400 m² op een kavel van 2.360 m² blijkt dat ook niet te zijn. In de uitspraken wordt niet alleen gewicht toegekend aan de kleinschaligheid van de bebouwing, maar ook aan een beperkte omvang en beperkte gebruiksmogelijkheden.

2.2 Actuele stand van zaken wetgeving

Door alle bovengenoemde ontwikkelingen zorgde de invoering van de ladder niet alleen voor een stortvloed aan jurisprudentie, maar ook voor een hoop onrust bij (met name) lagere overheden doordat honderden bestemmingsplannen waarin niet of onvoldoende rekening werd gehouden met de wettelijke vereisten uit het Besluit ruimtelijke ordening (i.c. de ladder) de juridische toets der kritiek in voorkomende gevallen niet konden doorstaan en door de Raad van State werden vernietigd. Elders in Twente zijn bijvoorbeeld de bestemmingsplannen Commanderie Ootmarsum (woningbouw, bouw hotel, bouw bierbrouwerij), Spikkert Weerselo (woningbouw), Rossum Noord (woningbouw), Zuivelhoeve Enschede (zuivelbedrijf) en Hanzepoort Oldenzaal (industrieterrein) om deze reden vernietigd.

Voor de wetgever was dit alles aanleiding om artikel 3.1.6 Bro (de grondslag voor de ladder) te wijzigen, wat bij besluit van 21 april 2017 (inwerkingtreding 1 juli 2017) is geschied: in het gewijzigde artikel 3.1.6. Bro is nu bepaald dat:

- de drie zogenaamde treden van de ladder kunnen worden losgelaten;
- het begrip ‘actuele regionale behoefte’ kan worden vervangen door de eenvoudiger term ‘behoefte’;
- het uitgangspunt wordt: voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen, zowel binnen als buiten het bestaand stedelijk gebied, de behoefte moet worden beschreven in de toelichting van het bestemmingsplan;
- indien de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt voorzien buiten het bestaand stedelijk gebied, dit *daarnaast* uitdrukkelijk dient te worden gemotiveerd in de toelichting van het bestemmingsplan;
- er een mogelijkheid is om de toepassing van de ladder door te schuiven naar het latere uitwerkings- of wijzigingsplan

Door het nieuw ingevoerde artikel 3.1.6 lid 2 Bro dient voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen, zowel binnen als buiten bestaand stedelijk gebied, de behoefte te worden beschreven in de toelichting bij het bestemmingsplan. Uitgangspunt voor de wijziging is dat met het oog op een zorgvuldig ruimtegebruik, een nieuwe stedelijke ontwikkeling in beginsel binnen bestaand stedelijk gebied dient te worden gerealiseerd.

Indien het bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, dan dient de toelichting aanvullend op de beschrijving van de behoefte en het resultaat van het nodige overleg, een motivering te bevatten waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. Dit betekent dat bij een ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied een nadrukkelijke motivering nodig is, dat wil zeggen in aanvulling op de algemene vereisten van artikel 3.1.6 lid 1 Bro, waarom niet in het bestaand stedelijk gebied in de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt voorzien. Daarbij kunnen de beschikbaarheid en geschiktheid van de ontwikkelingsmogelijkheden een rol spelen.

Overgangsrecht ten aanzien van huidige gevallen is, gezien de aard van de wijzigingen, niet nodig geacht. De bestuursrechter heeft namelijk de mogelijkheid om op grond van artikel 8:72 lid 3 sub a Algemene wet bestuursrecht bij een vernietiging van een ruimtelijk besluit (bijvoorbeeld vanwege een gebrekkige ladder-motivering) de rechtsgevolgen van een besluit in stand te laten, als hij van mening is dat de onveranderde vaststelling van het ruimtelijk besluit onder het nieuwe recht wél zou voldoen aan de motiveringsvereiste.

2.3 Aanleiding en reikwijdte onderzoek

Hoewel de ladderproblematiek relatief van recente datum is en gezien het bovenstaande volop in beweging is, is dit alles voor de rekenkamer voldoende aanleiding onderzoek in te stellen naar de gevolgen en effecten van de “Ladder voor duurzame verstedelijking” op de gemeentelijke bouwplannen in Haaksbergen. Gezien het feit dat de wetswijziging van 1 juli 2017 dusdanig pril is dat het nog niet heeft kunnen leiden tot een substantieel aantal bestemmingsplannen dat sindsdien in procedure is gebracht én de eindstreep heeft gehaald (i.c. onherroepelijk is geworden, al dan niet aangepast, danwel is vernietigd of tussentijds teruggetrokken), richt dit onderzoek zich op die plannen die op basis van het oude ladderregime zijn opgesteld en dus moesten voldoen aan de eisen van vóór 1 juli 2017.

Het onderhavige onderzoek is meer toegepast dan wetenschappelijk van aard. Vanzelfsprekend is het verantwoord, zowel op het gebied van ethiek, methodologie en presentatie. En omdat de ladderproblematiek nog “vers” is – niet voor niets is er tot op heden nog geen tot weinig empirisch onderzoek verricht naar deze materie – richt het zich met name op het in beeld brengen van de eerste stappen van het beleidsproces (signalering, formulering, inrichting beleid) en nog niet zozeer op de uitvoering, handhaving en evaluatie. In dat opzicht is onderhavig rapport *dus* geen traditioneel rekenkameronderzoek naar de effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid van lokaal overheidsbeleid geworden, maar meer een essay over de ontwikkeling van het ladderinstrument. Iets wat kan worden toegewezen aan het risico dat genomen wordt wanneer een actieve rekenkamer een ‘levend’ onderwerp, dat nog niet tot een uitgekristalliseerd beleid heeft geleid, bij de kop pakt. Tussentijdse ontwikkelingen kunnen er dan de oorzaak van zijn dat de oorspronkelijke bedoelingen

van de rekenkamer niet meer goed te realiseren zijn. Een 'schwung' in de opzet en de uitvoering van het oorspronkelijke onderzoeksplan is dan onvermijdelijk. De rekenkamer heeft hier tijdens haar onderzoek de beslissing moeten nemen minder het lokale beleid in deze te toetsen (omdat gaande de rit het parkoers werd verlegd), en meer aandacht te besteden aan de landelijke beleidsontwikkeling op dit gebied. Ook dat kan echter, zij het meer indirect, de effectiviteit, de efficiëntie en de rechtmatigheid van het lokale beleid op dit terrein wel degelijk ten goede komen.

Opgemerkt wordt daarbij dan ook dat conclusies die worden getrokken en aanbevelingen die worden gedaan in het perspectief moeten worden gezien van een (zich nog steeds) evoluerende regelgeving op het gebied van de ladder.

Hoofdstuk 3. Probleemstelling, onderzoeksvragen, normenkader

3.1 Probleemstelling

In het vorige hoofdstuk is uitvoerig ingegaan op de landelijke instelling van de “Ladder voor duurzame verstedelijking”. Wat heeft dit betekend voor de gemeente Haaksbergen voor speciaal het actuele woningbouwprogramma? Om dat te achterhalen heeft haar rekenkamer als probleemstelling voor haar onderzoek geformuleerd:

Welke gevolgen heeft de invoering van de “Ladder voor duurzame verstedelijking” in Haaksbergen gehad voor het actuele woningbouwprogramma?

3.2 Onderzoeksvragen

Onderzoeken van de rekenkamer zijn per definitie beperkt van aard. Hier beperkt zij zich tot de volgende vier onderzoeksvragen. De eerste drie bezien in chronologische volgorde het beleidsproces ten aanzien van het woningbouwprogramma. De vierde onderzoeksvraag is de overall-vraag naar de gevolgen van de invoering van de ladder op een drietal facetten.

- a. Welke gevolgen heeft het gehad voor de plannen van het actuele woningbouwprogramma?
- b. Welke gevolgen had het voor het opstellen van het actuele woningbouwprogramma?
- c. Welke gevolgen heeft het gehad voor het uitvoeren van het actuele woningbouwprogramma?
- d. Heeft de invloed op het actuele woningbouwprogramma van de gemeente Haaksbergen als gevolg van de inwerkingtreding van de ladder gevolgen met zich meegebracht voor de gemeente Haaksbergen op het gebied van organisatie, beleid en/of financiën?

3.3 Normenkader

Het normenkader, bestaande uit de normen waaraan de bevindingen worden getoetst om tot een oordeel te komen, ziet er als volgt uit.

Ten aanzien van onderzoeksvraag a (= eventuele gevolgen van de ladder voor het plannen van het actuele woningbouwprogramma):

Is de gemeentelijke woonvisie/woningbouwprogrammering actueel en met de regio c.q. de buurgemeenten afgestemd?

Ten aanzien van onderzoeksvraag b (= eventuele gevolgen van de ladder voor het opstellen van het actuele woningbouwprogramma):

Is de gemeentelijke woonvisie/woningbouwprogrammering in verband met de ladder aangepast? En zo ja, in welk opzicht? Door wet- en regelgeving? En/of verandering in beleid? En/of behoefteonderzoek/afstemming? En/of eisen op basis van jurisprudentie?

Ten aanzien van onderzoeksvraag c (= eventuele gevolgen van de ladder voor het uitvoeren van het actuele woningbouwprogramma):

Is er in enige mate afgezien van beleidsvoornemens juist vanwege de wettelijke vereisten op basis van de ladder? En/of zijn er bestemmingsplannen niet in procedure gebracht of juist aangepast voordat ze in procedure werden gebracht juist vanwege de wettelijke vereisten op basis van de ladder?

Ten aanzien van onderzoeksvraag d (= eventuele gevolgen van de ladder op gemeentelijke organisatie, beleid en/of financiën):

Welke veranderingen hebben zich voorgedaan in de gemeentelijke (financiële maar ook "harde") organisatiestructuur die het gevolg (kunnen) zijn van de ladder?

Hoofdstuk 4. Leeswijzer

In het vervolg worden in hoofdstuk 5 de **wettelijke kaders** van de ladder in beeld gebracht (wetgeving, jurisprudentie).

Daarna worden in hoofdstuk 6 de voor de ladder relevante (regionale en gemeentelijke) documenten beschreven) en vindt een **op de gemeente Haaksbergen toegesneden inventarisatie** plaats.

Op basis van de resultaten van deze inventarisatie zijn aanvullend op deze documentenanalyse interviews afgenomen met (deskundigen uit) de ambtelijke organisatie van de gemeente Haaksbergen om ontbrekende informatie te verzamelen en om diepgang aan te kunnen brengen in reeds verzamelde informatie.

De **resultaten** van de inventarisatie (met de daarop gebaseerde interviews) zijn opgenomen in hoofdstuk 7. De in dat hoofdstuk opgenomen scores en conclusies zijn niet alleen uitgewerkt in zijn algemeenheid (in een totaaloverzicht), maar ook ten aanzien van elk van de onderzoeksvragen a (plannen), b (opstellen), c (uitvoeren) en d (gevolgen voor gemeentelijke organisatie). Dit geschiedt met behulp van het zogenaamde “verlengde stoplichtmodel” (met rode, oranje, gele en groene scores om de mate aan te geven waarin de bevindingen voldoen aan de norm).

De conclusies worden tenslotte – eveneens in hoofdstuk 7 – vertaald in een aantal **aanbevelingen**.

Hoofdstuk 5. Toepassing ladder binnen de kaders van wet- en andere regelgeving

Zoals in de inleiding aangegeven is het van belang dat, om de onderzoeksbevindingen en de daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen goed te kunnen interpreteren, er ook een (redelijk) goed begrip van de materie wordt verkregen. In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van de wettelijke eisen (paragraaf 5.1) en de eisen op basis van jurisprudentie (paragraaf 5.2) die ten aanzien van het ladderverhaal aan bestemmingsplantoelichtingen worden gesteld.

5.1 Wetgeving ladder

Artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening bevat de juridische grondslag voor de ladder voor duurzame verstedelijking. Het artikel bepaalt dat de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt een beschrijving moet bevatten 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.

5.2 Jurisprudentie

Op 28 juni 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een voor de praktijk zeer belangrijke overzichtsuitspraak (201608869/1/R3) gedaan. De uitspraak biedt een overzicht van de (tot aan dat moment ontstane) jurisprudentie over de vraag wanneer de “Ladder voor duurzame verstedelijking” uit artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening van toepassing is en aan welke eisen een bestemmingsplan vervolgens moet voldoen.

De volgende actuele en nog steeds van toepassing zijnde bloemlezing van hoofdlijnen van rechtspraak zijn hieronder, wegens de vereiste voor een goed begrip van de materie, in vogelvlucht beschreven. In bijlage 2 wordt uitvoeriger en dieper op deze hoofdlijnen ingegaan.

- Jurisprudentie ten aanzien van de reikwijdte van artikel 3.1.6 lid 2 en (het nieuwe lid) 3 Bro;

Het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid, uitwerkingsregels of een binnenplanse afwijkingbevoegdheid in een bestemmingsplan houdt in dat het eventuele gebruik daarvan in beginsel in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moet worden geacht. Dit betekent dat, met uitzondering van de gevallen waarin ten aanzien van de wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsregels toepassing wordt gegeven aan de in het nieuwe artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro bedoelde zogenoemde "doorschuifmogelijkheid", de raad reeds bij het opnemen van deze bevoegdheid of regels die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken, inzicht zal moeten geven in de beantwoording van de vraag of binnen de planperiode met een behoefte aan de mogelijk te maken ontwikkeling rekening moet worden gehouden en of deze ontwikkeling in het licht van de overige in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro geformuleerde vereisten binnen het plangebied zal kunnen worden gerealiseerd.

- Jurisprudentie ten aanzien van de uitleg van het begrip ‘stedelijke ontwikkeling’ (waaronder duidelijk dat 11 woningen of minder niet worden gekwalificeerd als een nieuwe stedelijke ontwikkeling);

Er wordt verstaan onder stedelijke ontwikkeling: een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Een in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling dient voldoende substantieel te zijn om als stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt.

Wanneer een bestemmingsplan voorziet in niet meer dan 11 woningen die gelet op hun onderlinge afstand als één woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van het Bro, kunnen worden aangemerkt, kan deze ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt.

Wanneer een bestemmingsplan voorziet in een van de andere in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro genoemde stedelijke voorzieningen in de vorm van een terrein met een ruimtebeslag van minder dan 500 m² kan deze ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt.

Wanneer een bestemmingsplan voorziet in een van de andere in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro genoemde stedelijke voorzieningen in de vorm van een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte kleiner dan 500 m², kan deze ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt.

Wanneer een bestemmingsplan voorziet in een terrein met een ruimtebeslag van meer dan 500 m² of in een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte groter dan 500 m², dient deze ontwikkeling in beginsel als een stedelijke ontwikkeling te worden aangemerkt.

- Jurisprudentie ten aanzien van de uitleg van het begrip ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ (o.a. de relevantie van binnenplanse flexibiliteitsmogelijkheden zoals afwijkingsbevoegdheden, wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten in het oude en nieuwe planologische regime en in welke gevallen een functiewijziging zonder nieuw ruimtebeslag kan leiden tot een nieuwe stedelijke ontwikkeling);

Een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime niet voorziet in een groter planologisch beslag op de ruimte en niet voorziet in een functiewijziging, voorziet niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (uitspraak van 25 juni 2014, 201307360/1/R3 (Weert)).

Onbenutte planologische mogelijkheden die in het voorgaande bestemmingsplan bij recht waren voorzien dienen in de hierboven genoemde vergelijking te worden betrokken. Dit betekent dat deze onbenutte planologische mogelijkheden in een nieuw plan mogen worden opgenomen, zonder dat hoeft te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde eisen (uitspraak van 1 juli 2015, 201401417/1/R1 (Amsterdam)).

Wanneer het voorgaande bestemmingsplan niet bij recht voorziet in de voorgenomen stedelijke ontwikkeling, maar in een, ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan niet benutte, wijzigingsbevoegdheid voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling en het nieuwe plan bij recht voorziet in deze stedelijke ontwikkeling, is deze ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling en dient te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde eisen. Een wijzigingsbevoegdheid geeft immers slechts de mogelijkheid om de bestaande bestemming te wijzigen in een bij het moederplan in beginsel aanvaardbaar geachte bestemming (uitspraak van 12 april 2017, 201605079/1/R2 (Son en Breugel)).

- Jurisprudentie ten aanzien van de eisen die worden gesteld aan de beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling;

Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro verplicht het betrokken bestuursorgaan om in de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling te beschrijven. Deze verplichting geldt voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen binnen en buiten het bestaand stedelijk gebied.

Bij deze behoefte gaat het, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, niet alleen om de kwantitatieve behoefte. Het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling (uitspraak van 11 november 2015, 201500569/1/R6 (Rozendaal)).

- Jurisprudentie ten aanzien van de uitleg van het begrip ‘bestaand stedelijk gebied’;

Artikel 1.1.1 van het Bro bepaalt dat onder bestaand stedelijk gebied het volgende moet worden verstaan: 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."

De beantwoording van de vraag of een plangebied als een bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro, kan worden aangemerkt, hangt volgens de Nota van toelichting (2017) af van de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het bestemmingsplan en de aard van de omgeving.

- Jurisprudentie ten aanzien van de rechterlijke toetsing van de beschrijving van de behoefte;

De Afdeling beoordeelt of de beschrijving van de behoefte in de toelichting, dan wel in de documenten waarnaar in de toelichting ter beschrijving van deze behoefte wordt verwezen, niet zodanig gebrekkig is of zodanige leemten in kennis of dusdanige onjuistheden vertoont dat de raad zich hierop niet heeft mogen baseren (uitspraak van 17 juni 2015, 201407104/1/R1 (Weesp)).

De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de in het plan voorziene nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte, als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en dat het plan geen onaanvaardbare structurele leegstand in het desbetreffende gebied tot gevolg heeft (uitspraak van 5 maart 2014, 201303469/1/R3 (Son en Breugel)).

Hoofdstuk 6. Gemeentelijke inventarisatie

In dit hoofdstuk vindt een op de gemeente Haaksbergen toegesneden inventarisatie van de ladderproblematiek plaats. Dit gebeurt enerzijds middels een documentenstudie (paragrafen 6.1 tot en met 6.5) van de voor de gemeente Haaksbergen relevante (regionale, gemeentelijke en gerechtelijke) "ladder-documenten", anderzijds door de resultaten te beschrijven van de interviews (in paragraaf 6.6) die op basis van de genoemde documentenstudie zijn gehouden met medewerkers van de gemeente Haaksbergen.

De volgende documenten zijn meegenomen in de documentenstudie:

- de Regionale Woonprogrammering Twente (paragraaf 6.1, e.e.a. voortkomend vanuit de laddervoorwaarde dat woningbouwplannen vanaf 25 woningen afgestemd moeten worden met gemeenten in de subregio en andere planrelevante gemeenten);
- de structuurvisie 2030 (paragraaf 6.2, e.e.a. voortkomend vanuit de laddervoorwaarde dat nieuwbouw moet voldoen aan een op de markt afgestemde behoefte);
- de Visie Haaksbergen 2030 (paragraaf 6.3, e.e.a. voortkomend vanuit de laddervoorwaarde dat nieuwbouw een kwaliteit moet toevoegen die in de bestaande woningvoorraad (nog) niet voldoende voorhanden is);
- de gemeentelijke Notitie Inbreidingslocaties 2025 (paragraaf 6.4, e.e.a. voortkomend vanuit de laddervoorwaarde dat deugdelijk geïnventariseerd moet zijn waar en in welke mate er nog inbreiding kan plaatsvinden vóórdat tot uitbreiding wordt overgegaan);
- inventarisatie van gerechtelijke uitspraken en oordelen van de gemeentelijke commissie bezwaarschriften (paragraaf 6.5).

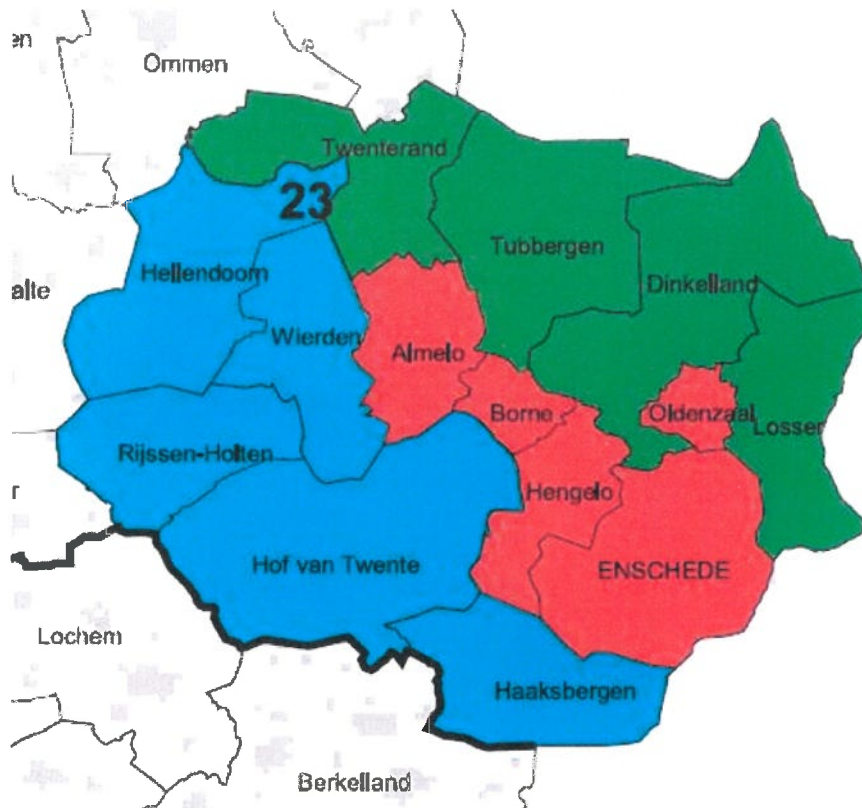
Hieronder worden de documenten in de paragrafen 6.1 tot en met 6.5 samengevat en in absolute hoofdlijnen beschreven. Een meer uitvoerige beschrijving van de gemeentelijke en regionale documenten is te vinden in bijlage 4.

In paragraaf 6.6 worden vervolgens de resultaten weergegeven van de interviews die enerzijds ter verificatie, anderzijds complementair aan de documentenstudie uit de paragrafen 6.1 tot en met 6.5 zijn gehouden met medewerkers van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling.

6.1 Afgesproken toepassing ladder in Overijssel c.q. Haaksbergen: RWP Twente

In Overijssel bestaat, in overleg met de provincie Overijssel, sinds april 2017 een systeem van regionale afspraken zodat geborgd wordt dat iedere gemeente binnen de eigen behoefte ontwikkelt. De provincie heeft de taak dit te borgen. In de Regionale Woonprogrammering (RWP) Twente (april 2017) zijn hiertoe afspraken vastgelegd waaraan gemeenten in Twente zich moeten houden. Dit RWP bevat gezamenlijke uitgangspunten over (de verhoudingen tussen) woningvraag, harde plancapaciteit en regionale afstemming. Vraag en aanbod voor de regio zijn hierin dus in kaart gebracht op basis van dezelfde uitgangspunten en afspraken zijn gemaakt over de programmering per gemeente en de onderlinge afstemming van gemeentelijke woonplannen. Borging van de afspraken vindt plaats in de provinciale verordening.

Twente onderscheidt drie subregio's, waarbij het onderscheid voornamelijk is gemaakt tussen meer stedelijke gemeenten en landelijke gemeenten. Haaksbergen hoort bij het landelijke Twente zuid. Zie onderstaande figuur.



Figuur: Subregio's in Twente

Alle gemeenten in Twente hebben hun harde plannen grondig geïnventariseerd en ingevuld in de Overijsselse planmonitor. Voor de harde plancapaciteit wordt onderscheid gemaakt tussen onherroepelijke bestemmingsplannen met een directe bouwtitel en plannen met een uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid. Uiterwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden tellen mee als harde plancapaciteit. Wel dient in het kader van de ladder en/of uitvoerbaarheid c.q. goede ruimtelijke ordening nog een afweging plaats te vinden.

De inventarisatie binnen Haaksbergen zoals vermeld in het RWP Twente heeft opgeleverd dat er een netto (= nieuwbouw minus sloop) woningvraag voor de jaren 2017 – 2026 is van tussen de 535 en 560 woningen (peildatum: april 2017). Aan beschikbare harde plancapaciteit met directe bouwtitels zijn nog 260 bouwtitels te vergeven (inbreiding 150, uitbreiding 110); er is geen capaciteit gereserveerd in uitwerkingsplannen dan wel wijzigingsplannen. Zie onderstaande tabel.

Gemeente/ (sub)regio	woningvraag periode 2017 t/m 2026			beschikbare harde plancapaciteit			vraag- aanbod verhoudin g 2017 t/m 2026	harde plannen naar type locatie	
	netto woning- vraag (prognose)	vervanging	totaal	directe bouwtitel	Uitwerkings- plicht/ wijzigings- bevoegdheid	totaal ^a		inbreiding	uitbreiding
Netwerkstad									
Almelo	1.465 tot 1.790	300	1.765 tot 2.090	1.390	385	1.775	85 tot 100%	915	860
Borne	550 tot 670	-	550 tot 675	325	970	1.290	190 tot 235%	120	1.170
Enschede	1.670 tot 2.040	875	2.547 tot 2.915	2.565	-	2.565	90 tot 100%	2.240	325
Hengelo	1.325 tot 1.620	620	1.950 tot 2.240	1.785	290	2.080	95 tot 105%	1.185	895
Oldenzaal	575 tot 705	25	600 tot 730	580	-	580	80 tot 95%	425	155
Noord Dinkelland	565 tot 690	220	785 tot 910	485	-	485	55 tot 60%	255	225
Losser	580 tot 710	85	665 tot 795	405	105	515	65 tot 75%	225	285
Tubbergen	475 tot 585	-	475 tot 585	160	30	190	35 tot 40%	25	165
Twenterand	430 tot 525	85	510 tot 610	260	310	570	95 tot 110%	320	250
Zuid Haaksbergen	530 tot 650	-	535 tot 650	260	-	260	40 tot 50%	150	110
Hellendoorn	340 tot 420	30	370 tot 445	360	645	1.005	245 tot 270%	255	745
Hof van Twente	495 tot 605	250	750 tot 870	515	75	590	70 tot 80%	180	115
Wierden	465 tot 565	-	465 tot 565	550	60	610	110 tot 130%	145	465
Rijssen- Holten	520 tot 760	-	620 tot 760	330	45	375	50 tot 60%	190	185

Tabel: woningvraag- en aanbod per gemeente 2017-2026

(Bron: provincie Overijssel 2017, actualisatie huishoudingsprognose 2017, opgave planaanbod door gemeenten via planmonitor 2017, bewerking Stec Groep 2017)

Geconstateerd wordt in de RWP Twente dat een deel van de harde Twentse plannen niet voldoet aan de kwalitatieve behoefte in de markt. In een deel van de gevallen betreft het bijvoorbeeld zogenaamde (te grote) weilandplannen, maar het kan ook gaan om het verkeerde product op een binnenstedelijke locatie. Twentse gemeenten moeten daarom hun harde plancapaciteit doorlopen en overwegen of deze nog voldoet aan de kwalitatieve behoefte. Dit geldt voor alle gemeenten, ongeacht of ze al dan geen overprogrammering hebben. Zo gezien kunnen gemeenten nog een zachte (= potentiële) plancapaciteit hebben, ondanks dat ze al een forse plancapaciteit hebben, die voldoet in een kwalitatieve behoefte en dus veel beter passen in de lokale programmering. Veel gemeenten staan derhalve voor een kwalitatieve herprogrammering waarbij harde plancapaciteit moet worden geschrapt en zachte plannen hard worden gemaakt.

In het RWP Twente is vastgelegd dat de Twentse gemeenten maximaal 100% van de gemeentelijke vraag voor de komende 10 jaar naar woningen beschikbaar maken in harde plannen. Dat is in lijn met de ladder. De provincie borgt dit. Door te programmeren voor de eigen behoefte zorgen de gemeenten ervoor dat er geen overaanbod in harde plannen ontstaat op de (regionale) woningmarkt. Hierdoor gaat er in principe geen extra aanzuigende werking uit naar huishoudens uit andere gemeenten. Daarbij zijn migratiecijfers verwerkt in de huishoudensprognose en daarmee ook de regionale behoefte. Alleen in uitzonderingssituaties – als er inhoudelijk markttechnisch een onderbouwing voor is, en de andere gemeenten akkoord zijn – kunnen gemeenten een deel van de behoefte van andere gemeenten in Twente vervullen. Indien gemeenten er onderling niet uitkomen maakt de provincie een afweging die mogelijk in de plaats treedt van het voorgaande. Ook dit wordt geborgd in de provinciale verordening.

De gemeenten in Twente streven naar vrije ruimte in de programmering met een maximum tussen 10 tot 40%. Een aantal gemeenten zit hier al op of onder. In principe is het aanhouden van deze vrije ruimte op dit moment nog enkel een streven, waar echter wel veel draagvlak voor is. Door in (meer dan) 100% van de verwachte vraag al te voorzien met harde plancapaciteit kunnen gemeenten immers goede initiatieven niet meer faciliteren, net zo min als plannen voor plekken die in de toekomst vrijkomen – in het bijzonder binnen bestaand stedelijk gebied – zoals herontwikkeling van locaties en transformatie van scholen, kloosters, kantoren en winkels.

Ofwel: door vrije ruimte te houden in de programmering realiseren/behouden Twentse gemeenten ruimte en daarmee flexibiliteit voor goede zachte plannen die nog in procedure moeten worden gebracht.

In het RWP Twente wordt over Haaksbergen het volgende vermeld: “Er is nog voldoende plancapaciteit in te vullen in Haaksbergen om aan de kwalitatieve woningvraag te voldoen. In de in voorbereiding zijnde notitie inbreidingslocaties is aan de hand van de meest recente Primos een voorschot genomen op locaties die voor woningbouwontwikkeling in aanmerking kunnen komen. Kwaliteit en planning zijn daarbij in ogenschouw genomen. Bouwen in uitleglocaties gebeurt alleen als daar ook een nadrukkelijke woonvraag is en dan enkel in kleine vorm. Dat woonsegment verschilt dan ook van het segment dat bij inbreidingslocaties wordt aangeboden.”

Bij woonplannen is de volgende afstemmingsprocedure afgesproken: de gemeenten stemmen woningbouwplannen vanaf 25 woningen binnen bestaand stedelijk gebied af met gemeenten in de subregio en eventueel andere planrelevante gemeenten. Er is sprake van een regionaal afgestemd plan zodra melding is gemaakt en mogelijkheid is geboden mee te denken over het woonplan. Gemeenten stemmen woningbouwplannen vanaf 25 woningen buiten bestaand stedelijk gebied af met gemeenten in de subregio en andere planrelevante gemeenten. Er is sprake van een regionaal afgestemd plan, zodra de meerderheid van de subregio en (overige) planrelevante gemeenten hebben ingestemd. Deze procedure wordt waar nodig geëvalueerd. De bedoeling is een goede afstemming van plannen te realiseren, echter wel op een efficiënte manier.

Ook is afgesproken blijvend te monitoren: de vraag en het aanbod ten aanzien van uitbreiding en vervanging (sloop gevolgd door nieuwbouw) worden apart bijgehouden. Monitoring van vraag en aanbod is een noodzakelijk en continu proces om gezamenlijke uitgangspunten actueel te houden.

De gemeenten in het RWP Twente maken samen met de provincie de afspraak om, om de 2 jaar een gezamenlijke behoefteeraming vast te stellen. Ieder jaar wordt door de gemeenten en provincie vastgesteld of de behoefteeraming nog actueel is.

6.2 Structuurvisie Haaksbergen 2030

Op 5 maart 2014 heeft de raad van Haaksbergen de Structuurvisie 2030 vastgesteld. De structuurvisie is het gemeentelijke toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente Haaksbergen voor de periode tot 2020 en geeft een doorkijk naar 2030. De visie geeft aan hoe de gemeente omgaat met de thema's infrastructuur, platteland, economie, wonen en duurzaamheid.

Een van de thema's waar de visie een handvat voor probeert te geven is de geprognostiseerde krimp van de bevolking; tussen 2015 en 2024 een afname van 24.400 naar 23.600, iets wat niet betekent dat het aantal huishoudens in de periode eveneens zal afnemen. Dat aantal zal nog tot 2035 blijven toenemen (van 10.200 nu tot circa 10.900 in 2035).

In de visie worden negen concrete ambities geformuleerd, waarmee de gemeente de komende jaren aan de slag gaat:

1. verbeteren van de relatie en verzachten van de overgangen tussen dorp en buitengebied;
2. een sfeervol groen centrum met de Markt als stralend middelpunt;
3. stimuleren van een gezonde plattelandseconomie en op peil houden van de ecologische en cultuurhistorische kwaliteiten van het buitengebied;
4. versterken van de cultuurhistorische kwaliteit van de dorpsstructuur;
5. benutten van de toeristische potentie van de samenhang tussen dorp en landschap;
6. versterken van de veelzijdigheid van de Haaksbergse economie;
7. verbreden van het aanbod aan woonmilieus;
8. op peil houden en concentreren van het voorzieningenniveau;
9. verduurzamen en beleefbaar maken van het watersysteem.

Deze ambities zijn verder uitgewerkt tot de visie op de ruimtelijke toekomst van Haaksbergen voor de komende jaren. De ambities moeten de gemeente de komende jaren helpen initiatieven te toetsen. Een plan wordt naast de 9 ambities gelegd: draagt een plan bij aan het realiseren van (meerdere) ambities, ondersteunt het onze missie? Zo ja, dan kan de gemeente meedenken en faciliteren bij de uitvoering. Zo nee, dan gaat de gemeente in gesprek met de initiatiefnemer om te komen tot een plan dat wel bijdraagt aan het realiseren van haar ambities.

6.3 Visie Haaksbergen 2030

In opdracht van de raad van Haaksbergen is de Visie Haaksbergen 2030 opgesteld, welke vervolgens in de raadsvergadering van 25 januari 2017 unaniem door haar is vastgesteld. In deze visie wordt de koers uitgezet richting het jaar 2030. Ze moet worden beschouwd als een kompas voor Haaksbergen; belangrijk is daarom dat het visiedocument niet wordt gezien als eindpunt maar dat het voor alle betrokkenen een levend document is voor de te varen koers.

In de laatste 15 jaar is de achterstandspositie van Haaksbergen ten opzichte van het Nederlands gemiddelde steeds verder verminderd. Als die trend zich doorzet, is de eerste opgave de nog bestaande achterstand verder in te lopen. Dat vergt versterkt inzetten op de bestaande trends – met inachtneming van de risico's en kansen als gevolg van trendbreuken en omslagpunten – en versterking van waar Haaksbergen nu al goed in is.

Waar is Haaksbergen nu al goed in? Drie kwaliteiten van Haaksbergen springen in het oog, die de kern vormen van wat Haaksbergen bijzonder maakt. Deze kwaliteitspijlers vormen het fundament van de Toekomstvisie 2030.

De eerste kwaliteitspijler is dat Haaksbergenaren hechte gemeenschappen vormen van betrokken inwoners. Er is een rijk verenigingsleven, er zijn veel vrijwilligers, actieve kerkgemeenschappen en ondernemersverenigingen met een grote achterban. Noaberschap is kenmerkend voor de Haaksbergse mentaliteit.

De tweede kwaliteitspijler wordt gevormd door het fraaie buitengebied van Haaksbergen. Dit maakt Haaksbergen een aantrekkelijk rustpunt voor de omgeving en de basis voor toerisme en recreatie.

De derde kwaliteitspijler bestaat uit het voorzieningenniveau in Haaksbergen: dit is behoorlijk op orde. Er zijn goede onderwijsvoorzieningen voor basis en voortgezet onderwijs. Er zijn vele sportverenigingen (in Haaksbergen alleen al 60), de zorg is goed geregeld en er zijn ook goede culturele voorzieningen.

In de visie wordt aangehaald dat we geneigd zijn van continuïteit uit te gaan als het gaat om de toekomst: ontwikkelingslijnen uit het verleden worden dan doorgetrokken naar de toekomst. Echter, de gedachte dat alles maar zo doorgaat kan een valkuil zijn. Dan wordt het beleid gericht op vraagstukken uit het verleden. Er zal daarom – zoals hierboven reeds aangehaald – ook gekeken moeten worden naar trendbreuken en omslagpunten zodat geanticipeerd kan worden op de vraagstukken van de toekomst. Trendbreuken kunnen we nu al zien aankomen, bij omslagpunten komt een sluimerende ontwikkeling ineens aan de oppervlakte. Vaak met grote impact. Door op het juiste moment de ontwikkelingen een duwtje te geven kunnen vaak grote positieve effecten worden bereikt.

De eerste trendbreuk wordt gevormd door de demografische ontwikkeling.

Op 1 januari 2016 telde de gemeente Haaksbergen 24.332 inwoners. In de periode vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw tot 2010 kende Haaksbergen een aanzienlijke toename van het aantal inwoners. De omslag kwam in 2010 toen de groei van het inwonertal tot stilstand kwam. Volgens de prognoses blijft tot 2030 de bevolkingsomvang van Haaksbergen relatief stabiel. Dat is afwijkend van de ontwikkeling bij overige landelijke gemeenten in Twente, waar voorspeld wordt dat het inwonertal de komende jaren daalt. In 2040 wordt nog steeds een bevolkingsaantal van bijna 25.000 inwoners voorspeld.

Het aantal huishoudens neemt ook in de toekomst in Haaksbergen toe, ondanks de relatief stabiele bevolkingsomvang in de komende jaren. Dat komt vooral door de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens. Uit de prognose komt naar voren dat in Haaksbergen in 2030 het aantal huishoudens met 1.300 is gestegen, namelijk van 9.968 in 2016 tot 11.336, een toename van ongeveer 14%.

Vanwege de ontwikkeling in aantal en samenstelling van de huishoudens, verandert ook de samenstelling van de woningvoorraad in Haaksbergen. De woningvoorraad van Haaksbergen heeft tot 2010 een sterke groei laten zien, die rond 2010 is afgevlakt.

Om aan de veranderende woonwensen te kunnen voldoen, worden in Haaksbergen nieuwe woningen aan de bestaande voorraad toegevoegd. De prognose is als volgt, zie onderstaande figuur:

Prognose woningvoorraad Haaksbergen¹⁶

2016	2020	2030
10.162	10.511	11.124

Figuur: prognose woningvoorraad

De tweede trendbreuk ligt in de grote betekenis van de N18 voor Haaksbergen. Haaksbergen ligt relatief 'afgelegen' op het platteland. Het ligt op ongeveer tien kilometer afstand van grote verbindingswegen als de A1, het Twentekanaal of de intercitsypoorlijn naar Duitsland. De aanleg van de nieuwe N18 is in 2018 gereed. Door de nieuwe N18 wordt de bereikbaarheid van Haaksbergen sterk vergroot. Het snelverkeer wordt om de dorpskern van Haaksbergen heengeleid. De nieuwe N18 kan de positie van Haaksbergen als kern in een regionaal economisch netwerk versterken, waardoor de bedrijvigheid in Haaksbergen toeneemt. De nieuwe N18 kan er -- tegelijkertijd -- ook toe leiden dat forenzenverkeer makkelijker wordt, waardoor inwoners van Haaksbergen wel in de gemeente wonen, maar elders in de grote steden gaan werken.

De derde trendbreuk: de ontwikkeling van het winkelcentrum van Haaksbergen. Het gaat niet goed met het winkelcentrum van Haaksbergen. De algehele indruk is niet uitnodigend. Veel gevels missen kwaliteit. Er is weinig verbinding tussen panden. Gebouwen staan los van elkaar en kennen blinde muren aan achter- of zijkant. Er is relatief veel leegstand. Er is geen verbinding in de looproute. Het winkelaanbod in het centrum heeft vooral een verzorgende functie, voor recreatief winkelen wijken veel Haaksbergenaren uit naar de grote steden in de regio. Als niet snel en fundamenteel wordt ingegrepen, is de kans groot dat het winkelcentrum van Haaksbergen in een neerwaartse spiraal belandt. Als eenmaal winkels sluiten en leegstand ontstaat, wordt het vestigingsklimaat voor de overige winkels snel slechter. In heel Nederland hebben winkelcentra het moeilijk. Winkelen wordt steeds meer vrijetijdsbesteding waarbij de aangename ervaring van een prettig verblijf in een fraaie omgeving vol verrassende impulsen de doorslag geeft.

Het vierde punt betreft een omslagpunt: de ontwikkeling van landbouw en natuur in het buitengebied. Het grootste gedeelte van het grondgebied van Haaksbergen is in gebruik als agrarisch terrein, namelijk 7.203 van de 10.550 hectare. De landbouw in Nederland bevindt zich op een omslagpunt. Bij veel landbouwbedrijven speelt het probleem dat geen opvolging gevonden kan worden. Daarnaast vinden momenteel ingrijpende technologische ontwikkelingen in de landbouw plaats. De fraaie natuur in het buitengebied kan een belangrijke impuls geven aan het type bedrijvigheid dat bij uitstek bij Overijssel past: de omgevingseconomie. Allerlei diensten die met toerisme en recreatie te maken hebben, maar ook met vrijetijdsbesteding zoals sport en ontspanning, worden in de toekomst belangrijk. Mensen beginnen steeds meer in te zien hoe groot de impact van de groene ruimte op gezondheid en welbevinden van mensen is. Dat biedt grote kansen voor de economie van Haaksbergen.

Omslagpunt vijf: de ontwikkeling van duurzame industrie en circulaire economie. In 2030 komen de consequenties van de klimaatverandering in beeld. Haaksbergen heeft nu al met het bedrijventerrein Stepelerveld een behoorlijk stap in de goede richting gedaan. In Haaksbergen bevinden zich een aantal innovatieve bedrijven die tot de top van het duurzame bedrijfsleven in Nederland horen.

De drie kernkwaliteiten en de vijf trendbreuken c.q. omslagpunten hebben – in samenspraak met de bevolking van Haaksbergen – tot een kernambitie geleid die zich als volgt laat omschrijven: “Haaksbergen, een bruisende, naar buiten gerichte duurzame dorpsstad te midden van een groene oase.”

Dit toekomstbeeld wordt verwezenlijkt door in te zetten op een aantal ambities, zoals Haaksbergen als bruisende dorpsstad met een hoog niveau aan voorzieningen, het bestendigen van de sociale verbondenheid met aandacht voor alle leeftijden, het inzetten op de ruimtelijke samenhang en het maken van verbinding met de kerkdorpen en het koesteren van het natuurschoon.

6.4 Notitie inbreidingslocaties 2025

Voordat een gemeente mag uitbreiden buiten de bebouwde kom, moet aangetoond zijn dat deugdelijk geïnteriseerd is waar en in welke mate er nog inbreiding kan plaatsvinden vóórdat tot uitbreiding wordt overgegaan. Mede daarom, én om een leidraad te hebben voor binnenstedelijke ontwikkelingen, heeft Haaksbergen de notitie “Inbreidingslocaties Haaksbergen 2015” (uit 2006) geactualiseerd en recent opnieuw vastgesteld.

Deze nieuwe notitie Inbreidingslocaties is door de raad vastgesteld op 1 november 2017. Ze beschrijft in enkele hoofdstukken de locaties waarvan op dit moment voorzienbaar is dat deze in de komende jaren herontwikkeld worden of zouden kunnen worden. De diverse locaties zijn in deze notitie in een drietal categorieën ingedeeld.

6.4.1 Toetsing inbreidingslocaties aan structuurvisie 2030

Allereerst worden de locaties beschreven die reeds in uitvoering zijn. Vervolgens komen de locaties aan bod die in de komende periode tot circa 2020 tot herontwikkeling kunnen komen. Tot slot worden potentiële locaties voor de toekomst, na 2020, benoemd. Bij de invulling van deze (potentiële) inbreidingslocaties gelden de negen ambities uit de structuurvisie 2030 (vastgesteld door de gemeenteraad op 5 maart 2014) als uitgangspunt. Een plan wordt als het ware naast de 9 ambities gelegd: draagt een plan bij aan het realiseren van (meerdere) ambities, ondersteunt het onze missie? Zo ja, dan kan de gemeente meedenken en faciliteren bij de uitvoering.

6.4.2 Inbreidingslocaties in ontwikkeling of in uitvoering

In deze paragraaf zijn de locaties opgenomen die reeds in uitvoering zijn (waar reeds gebouwd wordt), of waarvan vrij zeker is dat deze voor 2020 in uitvoering worden genomen (locaties die nu in voorbereiding/ontwikkeling zijn). Deze locaties worden momenteel al concreet opgepakt. Indien zich geen onvoorziene omstandigheden voordoen, zijn deze locaties in 2020 geheel of grotendeels gerealiseerd. Het betreft de volgende 20 locaties:

	Locatie	Grond gebonden	Niet grond gebonden	Totaal aantal	Reeds in uitvoering
1	Kop Parallelweg, 1 ^e fase	2	9	11	
2	Kop Parallelweg, 2 ^e fase	30*		30*	
3	Frankenhuis, 1 ^e fase	8		8	X
4	Frankenhuis, 2 ^e fase	10		10	
5	Frankenhuis, 3 ^e fase		16*	16*	
6	Hassinkborgh		15*	15*	
7	Brem	8*		8*	
8	De Greune Linde	40		40	X
9	Enschedeestraat (Hulskes-Kokkeler)	7		7	
10	Marktplan, 1 ^e fase (Molenstraat 1)		9*	9*	
11	Marktplan, 2 ^e fase	16*	24*	40*	
12	Sterrebosstraat 2 ('t Iemenschoe)		20*	20*	
13	Albert Cuyplaan	3*		3*	
14	Eibergsestraat (Diverse locaties; omzetting detailhandel in wonen)		15*	15*	
15	Ds. van Kriekenstraat 1	2		2	X
16	Het Meuke	23 (-/- 20)		3**	X
17	Smitterijhof	6		6	X
18	Blankenburgerstraat 40	8*		8*	
19	Blankenburgerstraat 38		10	10	X
20	Veldkampstraat 9 - 13	4		4	X
21	Spanbeddestraat 4 (vml. brandweer)				

* Aantallen zijn indicatief, plannen zijn nog niet nader uitgewerkt
 ** 20 woningen gesloopt en 23 nieuw gebouwd

Tabel: inbreidingslocaties in ontwikkeling/uitvoering

6.4.3 Locaties voor de toekomst (na 2020)

In deze paragraaf zijn de locaties opgenomen die nu nog niet in uitvoering en/of in ontwikkeling zijn, maar die voor de langere termijn mogelijk geschikt kunnen zijn voor herontwikkeling. Deze locaties leiden vermoedelijk niet allemaal tot herontwikkeling. Het betreft de volgende 12 locaties.

	Locatie	Grond gebonden	Niet grond gebonden	Totaal
22	Holthuizen / De Wereld (Holthuizerstraat)			**
23	Theo Scholte (van Brakelstraat)			**
24	De Weert (Bartokstraat)			**
25	't Wiedenbroek			94***
26	Diepenmaat (Oude Enschedeseweg / Enschedesestraat)	12*		12*
27	Keizers (Hengelsestraat)	12*		12*
28	't Assink (van Brakelstraat)			**
29	Lourdeskerk (Sonderenstraat)		6*	6*
30	Twijnerstraat / Spoelsterstraat (divers)	4*		4*
31	Livio (Lansinkstraat)	6*		6*
32	't Saalmerink			***
33	De Brink / Sterrebosstraat (voormalig politiebureau en dubbele woning)			

- * Aantallen zijn indicatief, plannen zijn nog niet nader uitgewerkt.
- ** Afhankelijk van de uiteindelijke herschikking van de scholenlocaties en nadere uitwerking van herontwikkelingsplannen
- *** Het betreft hier de specifieke vraag van een doelgroep. Genoemde aantallen zijn indicatief op basis van de opgave door Domijn. Definitieve aantallen worden t.z.t. bepaald naar aanleiding van de specifieke vraag. Daarnaast zullen de bestaande aantallen gesloopt worden waardoor het netto aantal veel lager zal liggen.

Tabel: inbreidingslocaties na 2020

6.4.4 Overige locaties/reservelocaties

De overige/reserve locaties zijn locaties die op langere termijn voor een kwalitatieve herontwikkeling in beeld zijn. Deze locaties functioneren voorlopig nog prima, maar een verbeterslag is haalbaar en wenselijk. Het gaat om de volgende twee locaties, waarvan gezien de mate van onzekerheid nu nog geen aantallen worden benoemd.

	Locatie	Grond gebonden	Niet grond gebonden	Totaal
34	TTH-terrein (Goorsestraat)			
35	Odink en Koenderink (Parallelweg)			

Tabel: reserve inbreidingslocaties

6.4.5 Capaciteit inbreidingslocaties versus woningbehoefte

In totaal kan met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid worden vastgesteld dat de gevraagde hoeveelheid woningen (gebaseerd op de meest recente Primos cijfers) niet volledig met deze inbreidingslocaties kan worden behaald. Dit betekent dat voor wat betreft de capaciteit er geen reden is om bepaalde locaties helemaal niet of eventueel getemporiseerd in ontwikkeling te brengen. De volledige capaciteit kan in theorie benut worden.

Vanwege de capaciteit is het dus niet nodig te sturen op de locaties, dat kan prima aan de markt overgelaten worden. Maar er moet wel voor gewaakt worden dat niet alle locaties met dezelfde

programmering tegelijkertijd in ontwikkeling worden genomen. Het is belangrijk maatwerk te leveren en continu een vinger aan de pols te houden bij herontwikkelingen. De vraag welke volgorde gehanteerd wordt bij de herontwikkeling van de diverse inbreidingslocaties zal grotendeels door de markt bepaald kunnen worden, maar daarnaast moet er wel gestuurd worden op voldoende variatie.

6.5 Inventarisatie van gerechtelijke uitspraken en oordelen van de gemeentelijke commissie bezwaarschriften op “ladder-aspecten”

Via rechtspraak.nl is eenvoudig te achterhalen of er – sinds de invoering van de ladder voor duurzame verstedelijking – Haaksbergse bestemmingsplannen aan een gerechtelijke toets onderhevig zijn geweest voor wat betreft het ladderaspect. Dit is bij geen enkele uitspraak het geval. Ook is gekeken hoe de gemeentelijke Commissie Bezwaarschriften (sinds 2012) heeft geadviseerd over bezwaarschriften tegen Haaksbergse collegebesluiten in het algemeen en dan met name of ze bezwaarschriften gegrond verklaarde welke zich beriepen op een onjuiste gemeentelijke hantering van de ladder voor duurzame verstedelijking. Geen van de (sinds 2012) gegrond verklaarde bezwaarschriften werd volgens de jaarverslagen van de commissie echter gegrond verklaard, omdat het bestreden collegestandpunt zich volgens de commissie op een onjuiste ladderstelling beriep.

6.6 Interviews afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling

Eenzijds ter verificatie, anderzijds complementair aan de documentenstudie uit de voorgaande paragrafen 6.1 tot en met 6.4, zijn er interviews gehouden met medewerkers van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling. Tijdens deze interviews werden de respondenten de vier onderzoeksvragen uit hoofdstuk 3 (paragraaf 3.2) voorgelegd, een en ander aan de hand van het normenkader (i.c. de normen waaraan de bevindingen worden getoetst om tot een oordeel te komen) uit paragraaf 3.3.

De verslagen van de interviews, waarbij ter illustratie enkele citaten “*grijs cursief tussen aanhalingstekens*” zijn opgenomen, zijn hieronder weergegeven.

Ten aanzien van onderzoeksvraag A (= eventuele gevolgen van de ladder voor het plannen van het actuele woningbouwprogramma):

NORMENKADER A: Is de gemeentelijke woonvisie/woningbouwprogrammering actueel en met de regio c.q. de buurgemeenten afgestemd?

UITKOMSTEN INTERVIEWS: Ja. De woonvisie – welke op kwaliteit stuurt – dateert uit 2012 en is met buurgemeenten (*Citaat: “eigen kringetje om ons heen”*) afgestemd en uiteindelijk in kwantiteit (aantallen) vertaald in de Regionale Woonprogrammering Twente (2017). Een en ander correspondeert met de meest actuele primos-cijfers van najaar 2016. Voor de gemeente Haaksbergen resulteert dit in een aantal te bouwen woningen van 50 à 60 per jaar (namelijk tussen de 530 en 650 woningen in 10 jaar tijd, periode 2017-2026).

De gemeente Haaksbergen heeft momenteel nog onvervulde harde plancapaciteit in Buurse, de Veldmaat en de Fregelinkshoek. Het gaat hier in totaal om 260 woningen, waarvan 150 inbreiding.

Wat betreft inbreidingslocaties worden initiatieven vanuit de markt getoetst aan de (concept) notitie die hiervoor is opgesteld. Hierin worden locaties beschreven welke hiervoor in aanmerking komen en

worden er kwaliteitscriteria benoemd waaraan de beoogde invulling van die locaties moet gaan voldoen.

Voor bedrijventerreinen zijn er pas eind 2017 regionale afspraken gemaakt, welke mede zijn bekrachtigd door de gemeente Haaksbergen. Haaksbergen hoeft geen plan van aanpak te maken om het aanbod terug te brengen. *(Citaat: "Met bedrijventerreinen zitten we ook met een onderprogrammering")*. Er is de laatste jaren (sinds 2012) een aantal bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen uit de procedure gehaald wegens ingezakte vraag naar dergelijke kavels, maar zeker ook vanwege de veranderde wettelijke vereisten aan de onderliggende motivering bij dergelijke plannen. Het beleid bij Haaksbergen bestaat eruit dat nieuwe bedrijventerreinen fasegewijs worden ontwikkeld, wat wil zeggen dat pas wanneer een eerste fase grotendeels uitgegeven is er aan de slag wordt gegaan met een vervolgfase. *(Citaat: "we verwachten hier geen problemen, we hebben geen overcapaciteit en hoefden niet af te boeken". "Enig aandachtspunt is dat Haaksbergen niet op slot mag komen te zitten vanwege overprogrammering bij andere gemeenten")*.

Ten aanzien van onderzoeksvraag B (= eventuele gevolgen van de ladder voor het opstellen van het actuele woningbouwprogramma):

NORMENKADER B: Is de gemeentelijke woonvisie/woningbouwprogrammering in verband met de ladder aangepast?

UITKOMSTEN INTERVIEWS: Nee. Er heeft regionale afstemming plaatsgevonden (zie hiervoor). *(Citaat: "onze woonvisie kent geen harde aantallen, er wordt gestuurd op kwaliteit")*.

Ten aanzien van onderzoeksvraag C (= eventuele gevolgen van de ladder voor het uitvoeren van het actuele woningbouwprogramma):

NORMENKADER C1: Is er in enige mate afgezien van beleidsvoornemens juist vanwege de wettelijke vereisten op basis van de ladder?

UITKOMSTEN INTERVIEWS: Ja, gedeeltelijk: in 2012 is uitlegplan de Wissinkbrink Haaksbergen (500 woningen en een school op 58 hectare landbouwgrond), dat als gevolg van de economische crisis die in 2008 uitbrak niet van de grond kwam, na overleg met provincie en accountant en mede vanwege de op dat moment nakende inwerkingtreding van de ladder voor duurzame verstedelijking, afgeboekt. Het project onderging een afwaardering van ruim € 12 miljoen. Van deze 58 hectare is zo'n 40 behouden gebleven voor dan wel teruggegeven aan de landbouw, de overige hectares gaan in de toekomst minder intensief c.q. kleinschaliger (bijvoorbeeld met woonerven of voor zoeklocaties Rood voor Rood) bebouwd worden.

NORMENKADER C2: Zijn er bestemmingsplannen niet in procedure gebracht juist vanwege de wettelijke vereisten op basis van de ladder?

UITKOMSTEN INTERVIEWS: In totaal zijn er sinds 1 oktober 2012 (datum inwerkingtreding ladder duurzame verstedelijking) 88 bestemmingsplannen door de gemeente Haaksbergen in procedure gebracht. Hiervan is er niet één vernietigd vanwege een beroep op de ladder van duurzame verstedelijking.

Over het in procedure brengen van of ten aanzien van het verlenen van gemeentelijke medewerking aan concrete initiatieven heeft de laatste jaren meermalen ambtelijk en bestuurlijke beraadslaging plaatsgevonden. *(Citaat: "we raden het marktplan – waar mede in een supermarkt wordt voorzien – ambtelijk af, mede vanwege het ladderaspect")*. Ook is in overleg met de provincie Overijssel ervoor gekozen de fusieschool de Kameleon – voortkomend uit 3 afzonderlijke scholen – te positioneren op 1 van de bestaande 3 schoollocaties in plaats van op een nieuwe (uitleg)locatie, eveneens wegens de moeilijker "laddermotivering" bij een nieuwe (uitleg)locatie.

NORMENKADER C3: Zijn er bestemmingsplannen vanwege het ladderaspect aangepast alvorens ze in procedure werden gebracht?

UITKOMSTEN INTERVIEWS: Ja en nee. Er is een bestemmingsplan aangepast niet vóórdat deze in procedure ging, maar wel tijdens de procedure namelijk na heroverweging als gevolg van beroep. *(Citaat: "we hebben 1 bestemmingsplan teruggeroepen in verband met de ladder, Groenrijk")*. Het gaat om bestemmingsplan Groenrijk, een plan voor een bouwmarkt. In het gewijzigde bestemmingsplan is het uitbreiden van de Vrijtijdshof aan de Goorsestraat bij Groenrijk en de Welkoop enkel nog weggelegd voor bestaande bouwmarkten die naar deze plek willen verhuizen en mag er geen nieuwe bouwmarkt gevestigd worden. Volgens een second opinion door een onderzoeksbureau bleek daar namelijk geen behoefte voor te zijn, terwijl uit een eerder onderzoek nog kwam dat die mogelijkheid er moest zijn.

Er zijn de laatste 5 jaren überhaupt geen plannen voor woonwijken ontwikkeld. Er waren eveneens ook geen dergelijke plannen in procedure op het moment van inwerkingtreding van de ladder.

Ten aanzien van onderzoeksvraag D (= eventuele gevolgen van de ladder op gemeentelijke organisatie, beleid en/of financiën):





NORMENKADER D: Welke veranderingen hebben zich voorgedaan in de gemeentelijke (financiële maar ook "harde") organisatiestructuur die het gevolg (kunnen) zijn van de ladder?

UITKOMSTEN INTERVIEWS: Niet echt als gevolg van de ladder, maar er is wel een verandering doorgevoerd die meer expliciet rekening houdt met het bestaan van de ladder. *(Citaat: "Binnen Ruimtelijke Ontwikkeling is een atelier opgericht waarbinnen (voorgestelde) ontwikkelingen worden besproken die niet in het bestemmingsplan passen. Wonen is hier 1 aspect van, samen met economische zaken, openbare ruimte, duurzaamheid, stedenbouw en welzijn")*.

Hoofdstuk 7. Beoordeling

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van het normenkader.

Weergave van de scores:

	voldoet volledig aan de norm
	voldoet grotendeels aan de norm
	voldoet slechts beperkt aan de norm
	voldoet niet aan de norm

De probleemstelling – zie paragraaf 3.1 – was als volgt geformuleerd:

Welke gevolgen heeft de invoering van de “Ladder voor duurzame verstedelijking” in Haaksbergen gehad voor het actuele woningbouwprogramma?

Deze probleemstelling is uitgewerkt in een viertal onderzoeksvragen (paragraaf 3.2), met bijbehorend normenkader (paragraaf 3.3), waarbij de onderzoeksbevindingen per onderzoeksvraag zijn weergegeven en getoetst aan het normenkader.

Onderzoeksvraag A: *Welke gevolgen heeft de invoering van de ladder gehad voor de plannen van het actuele woningbouwprogramma?*

NORMENKADER A: Is de gemeentelijke woonvisie/woningbouwprogrammering actueel en met de regio c.q. de buurgemeenten afgestemd?

ONDERZOEKSBEVINDINGEN:

Ja, de gemeentelijke woningbouwprogrammering is actueel en met de regio/buurgemeenten afgestemd. In Overijssel bestaat, in overleg met de provincie Overijssel, sinds april 2017 een systeem van regionale afspraken, zodat geborgd wordt dat iedere gemeente binnen de eigen behoefte ontwikkelt. De provincie heeft de taak dit te borgen. Deze afspraken zijn vastgelegd in de Regionale Woonprogrammering (RWP) Twente (van april 2017).

De inventarisatie binnen Haaksbergen zoals vermeld in het RWP Twente heeft opgeleverd dat er een netto (= nieuwbouw minus sloop) woningvraag voor de jaren 2017 – 2026 is van tussen de 535 en 560 woningen (peildatum: april 2017). Aan beschikbare harde plancapaciteit met directe bouwtitels zijn nog 260 bouwtitels te vergeven (inbreiding 150, uitbreiding 110); er is geen capaciteit gereserveerd in uitwerkingsplannen dan wel wijzigingsplannen.

Op 5 maart 2014 heeft de raad van Haaksbergen de Structuurvisie 2030 vastgesteld, waarmee er dus een actueel toetsingskader is voor ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente Haaksbergen.

Ook heeft de gemeente de beschikking over de Visie Haaksbergen 2030, vastgesteld door de raad op 25 januari 2017. Dit visiedocument fungeert als een soort van kompas voor Haaksbergen. Het gaat uit van het behoud van waar Haaksbergen nu al goed in is (de drie kwaliteitspijlers, te weten het bestaan van hechte gemeenschappen van betrokken inwoners, het fraaie buitengebied en het voorzieningenniveau), waarbij echter wel rekening wordt en moet worden gehouden met de

zogenaamde trendbreuken (ontwikkelingen die we nu al kunnen zien aankomen) en omslagpunten (sluimerende ontwikkelingen die plotseling aan de oppervlakte zouden kunnen komen) die de komende jaren mogelijk voorzien worden.

Belangrijke trendbreuken zijn:

- de demografische ontwikkeling (toename aantal huishoudens van 9.968 in 2016 tot 11.336 in 2030, wat leidt tot een toename in woningvoorraad van 10.162 in 2016 tot 11.124 in 2030);
- de grote betekenis van de N18 voor Haaksbergen (waardoor de positie van Haaksbergen als kern in een regionaal economisch netwerk versterkt, waardoor de bedrijvigheid in Haaksbergen toeneemt en waardoor Haaksbergen aantrekkelijker wordt voor forenzen die in Haaksbergen wonen maar elders werken); en
- de ontwikkeling van het winkelcentrum in Haaksbergen (het centrum dreigt in een neerwaartse spiraal terecht te komen als er niet snel wat gebeurt).

Daarnaast zijn er twee omslagpunten:

- het omslagpunt waar de landbouw in Nederland zich op bevindt: veel bedrijven hebben geen opvolging, daarnaast vinden er grote ingrijpende technologische ontwikkelingen in de sector plaats. Al met al kan de fraaie natuur in het buitengebied van Haaksbergen, dat grotendeels (namelijk 7.203 van de 10.550 hectare) in gebruik is als agrarisch terrein een belangrijke impuls geven aan het type bedrijvigheid dat bij uitstek bij Overijssel past: de omgevingseconomie (toerisme, recreatie, vrijetijdsbesteding, welbevinden etc).
- de consequenties van de klimaatverandering, waarmee bedrijven die zich toegelegd hebben op zo klimaatneutraal mogelijk produceren een stevige steun in de rug gegeven wordt.

Tenslotte heeft de raad van Haaksbergen op 1 november 2017 de notitie inbreidingslocaties 2025 vastgesteld, welke de oude variant "Inbreidingslocaties Haaksbergen 2015" (van 5 april 2006) heeft vervangen. Ze beschrijft in enkele hoofdstukken de locaties waarvan op dit moment voorzienbaar is dat deze in de komende jaren herontwikkeld worden of zouden kunnen worden.

Allereerst worden in de notitie de locaties beschreven die reeds in uitvoering zijn. Vervolgens komen de locaties aan bod die in de komende periode tot circa 2020 tot herontwikkeling kunnen komen. Tot slot worden potentiële locaties voor de toekomst, na 2020, benoemd. Bij de invulling van deze (potentiële) inbreidingslocaties gelden de ambities uit de structuurvisie 2030 als uitgangspunt.

Score A: **GROEN**, voldoet volledig aan de norm

Onderzoeksvraag B: Welke gevolgen heeft de invoering van de ladder gehad voor het opstellen van het actuele woningbouwprogramma?

NORMENKADER B: Is de gemeentelijke woonvisie/woningbouwprogrammering in verband met de ladder aangepast?

ONDERZOEKSBEVINDINGEN:

Ja, de gemeentelijke visie en woningbouwprogrammering is – zo is gebleken uit navraag bij de afdeling Ruimtelijke Ordening en uit dossieronderzoek – wegens de ladder, maar ook vanwege gewijzigde economische marktomstandigheden, fiscale vereisten en demografische ontwikkelingen, aangepast en actueel. Zie hiervoor ook het antwoord hierboven onder aspect a.

Score B: **GROEN**, voldoet volledig aan de norm

Onderzoeksvraag C: Welke gevolgen heeft de invoering van de ladder gehad voor het uitvoeren van het actuele woningbouwprogramma?

NORMENKADER C1: Is er in enige mate afgezien van beleidsvoornemens juist vanwege de wettelijke vereisten op basis van de ladder?

ONDERZOEKSBEVINDINGEN:

Ja, woningbouwcomplex Wissinkbrink is geannuleerd en afgeboekt, voornamelijk wegens financieel-economische motieven (weggevallen vraag naar woningbouwkavels vanuit de markt), maar ook zeker *mede* vanwege de wettelijke laddereisen die een “doorstart” van Wissinkbrink hebben bemoeilijkt.

Score C1: **GEEL**, voldoet grotendeels aan de norm

Andere beleidsvoornemens – op het gebied van bedrijventerreinen – zijn echter niet naar beneden bijgesteld. Zo is er nog steeds in ruim voldoende mate capaciteit aan bedrijventerreinen voorhanden, wat enerzijds reden is geweest om geen plannen voor nieuwe bedrijventerreinen in procedure te brengen (wat als positief beoordeeld kan worden), maar anderzijds ook wat vraagtekens kan oproepen omdat daardoor afgevraagd kan worden of er (alsnog) geen kwalitatieve bijstelling ten aanzien van het (nog niet ingevulde) aanbod aan bedrijventerreinen of gedeelten daarvan zou moeten plaatsvinden.

Score C1: **GEEL**, voldoet grotendeels aan de norm

NORMENKADER C2: Zijn er bestemmingsplannen niet in procedure gebracht juist vanwege de wettelijke vereisten op basis van de ladder?

ONDERZOEKSBEVINDINGEN:

Nee, op het gebied van woningbouw niet of nauwelijks, hoewel er *mede* vanwege de ladder wel is afgezien van de realisatie en planologische vertaling ervan van woonwijk de Wissinkbrink.

Score C2: **GEEL**, voldoet grotendeels aan de norm

Er zijn sinds 2012 in totaal voor alle vormen van wonen en bedrijvigheid 88 bestemmingsplannen in procedure gebracht. Hiervan zijn er 70 onherroepelijk geworden, 9 zijn nog in procedure en bij 9 stuks (allen industrieterreinen) is tijdens de procedure besloten af te zien van raadsvaststelling.

Geen van de 88 plannen is vernietigd of niet in werking getreden wegens het ladderaspect. Bij 2 andere op stapel staande herontwikkelingen (marktplan en fusieschool de Kameleon) is en wordt nadrukkelijk met de ladder vereisten rekening gehouden.

Score C2: **GROEN**, voldoet volledig aan de norm

NORMENKADER C3: Zijn er bestemmingsplannen vanwege het ladderaspect aangepast alvorens ze in procedure werden gebracht?

ONDERZOEKSBEVINDINGEN:

Nee, één bestemmingsplan (Groenrijk) is aangepast tijdens de procedure, maar niet vanwege laddervereisten.

En zoals vermeld wordt bij 2 andere op stapel staande herontwikkelingen (marktplan en fusieschool de Kameleon) nadrukkelijk met de laddervereisten rekening gehouden.

Score C3: **GROEN**, voldoet volledig aan de norm

Onderzoeksvraag D: Heeft de invloed op het actuele woningbouwprogramma van de gemeente Haaksbergen als gevolg van de inwerkingtreding van de ladder gevolgen met zich meegebracht voor de gemeente Haaksbergen op het gebied van organisatie, beleid en/of financiën?

NORMENKADER D: Welke veranderingen hebben zich voorgedaan in de gemeentelijke (financiële maar ook “harde”) organisatiestructuur die het gevolg (kunnen) zijn van de ladder?

ONDERZOEKSBEVINDINGEN:

Er hebben zich veranderingen voorgedaan op organisatorisch vlak, hoewel geen causaal verband is gevonden met de invoering van de ladder: binnen Ruimtelijke Ontwikkeling is namelijk een atelier opgericht waarbinnen (voorgestelde) ontwikkelingen worden besproken die niet in het bestemmingsplan passen. Wonen is hier 1 aspect van, samen met economische zaken, openbare ruimte, duurzaamheid, stedenbouw en welzijn).


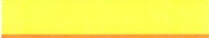


Score D: **GEEL**, voldoet grotendeels aan de norm

Onderstaande figuur geeft een schematisch overzicht van de scores op het gehanteerde normenkader bij de uitwerking van de centrale onderzoeksvraag.

	Plannen beleid	Opstellen beleid	Uitvoeren beleid	Structuur organisatie
A: Actualiteit en mate van regionale afstemming woningbouw-programmering	GROEN			
B: Aangepaste woonvisie, woningbouwprogrammering		GROEN		
C1: Annulering / aanpassing van beleidsvoornemens wegens ladder			GEEL	
C2: Uitstel van bestemmingsplanprocedures wegens ladder			GEEL	GROEN

C3: Aanpassing bestemmingsplannen voorafgaand aan procedure wegens ladder				
D: Veranderingen in gemeentelijke organisatiestructuur wegens ladder				

Figuur: samenvatting gevolgen ladder duurzame verstedelijking voor het plannen, opstellen en uitvoeren van gemeentelijke plannen in Haaksbergen

	voldoet volledig aan de norm
	voldoet grotendeels aan de norm
	voldoet slechts beperkt aan de norm
	voldoet niet aan de norm

Hoofdstuk 8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusie

De gemeente Haaksbergen lijkt goed te hebben geanticipeerd op de gevolgen van de inwerkingtreding van de ladder voor duurzame verstedelijking in 2012 en lijkt anno 2018 organisatorisch, beleidsmatig en financieel goed hierop te zijn ingericht. Het is moeilijk een causaal verband aan te tonen tussen de afboeking annex annulering van de realisatie van woningbouwcomplex Wissinkbrink in Haaksbergen – destijds de met afstand grootste op stapel staande uitleg-woningbouwlocatie met 500 woningen – en de inwerkingtreding van de ladder voor duurzame verstedelijking, omdat dit woningbouwcomplex om meerdere redenen is geannuleerd: een weggezakte vraag vanuit de markt naar kavels door de recessie van 2008, fiscale redenen, een gerechtelijke procedure waarbij gesuggereerd werd dat de gemeente Haaksbergen onrechtmatige staatssteun zou hebben verleend. Het onderzoek heeft echter wel aangetoond dat de destijds in werking getreden ladder voor duurzame verstedelijking er zeker aan heeft bijgedragen dat deze 58 ha voor woningbouw beoogde grond grotendeels agrarisch is gebleven.

Voor het overige heeft de gemeente Haaksbergen wel geanticipeerd en gereageerd op de ladder, enerzijds weer als gevolg van marktwerking (weggezakte vraag naar bouwkavels voor woningen en bedrijventerreinkavels), anderzijds wel degelijk vanwege de wetswijziging en de jurisprudentie op het vlak van de ladder voor duurzame verstedelijking. Zo zijn woningbouwplannen de laatste jaren bewust qua omvang klein gehouden, om zodoende elke discussie op het vlak van de ladder (namelijk al dan niet de aanmerking als stedelijke ontwikkeling) te vermijden.

Er zijn geen Haaksbergse bestemmingsplannen bij Rechtbank of de Raad van State gestrand vanwege het ladderaspect. Evenmin zijn er tegen besluiten van het college volgens de Commissie Bezwaarschriften gegronde bezwaarschriften ingediend op het vlak van de ladder.

Aan beschikbare harde plancapaciteit met directe bouwtitels zijn tot aan 2026 nog 260 bouwtitels te vergeven (inbreiding 150, uitbreiding 110). Dit impliceert dat – wegens de afspraken uit het RWP Twente – de gemeente Haaksbergen nog bestemmingsplannen moet gaan opstellen voor in totaal 275 á 300 woningen. Gezien de looptijd van 10 jaar van een bestemmingsplan hoeft met het opstellen hiervan niet langer gewacht te worden, hoewel het vanuit kwalitatieve, tactische en beleidsmatige uitgangspunten (eerst het ene plan “volbouwen” en afhandelen, dan pas een volgend plan in procedure brengen) ook een overweging kan zijn het momentum hiervoor goed/nader te plannen. Daarentegen kan echter worden opgeworpen dat het hebben/houden van zo’n relatief groot geprognostiseerd en regionaal afgestemd tegoed aan nog niet in bestemmingsplannen gegoten bouwtitels een risico met zich meebrengt: het kan namelijk aanleiding zijn voor buurgemeenten, die mogelijk wel te maken hebben met een in hun ogen te krap woningbouwcontingent, (opnieuw) overleg op te starten om “het niet ingevulde contingent van Haaksbergen” overgedragen te krijgen. Een overleg waarbij weliswaar de gemeente Haaksbergen betrokken wordt, maar waarbij het niet ondenkbaar is dat de provincie Overijssel – als sturend en beslissingsbevoegd overheidsorgaan in deze – uiteindelijk ertoe zal neigen een dergelijk verzoek om overdracht van onvervuld contingent in te willigen; simpelweg omdat `de vraag vanuit de markt` blijkbaar niet overeenkomt met de afspraken zoals neergelegd in het RWP Twente. De eerste signalen dat de hierin tot 2026 regionaal verdeelde contingenten niet volledig matchen met de vraag uit de markt c.q. de eigen beleidsvisies

van de gemeenten zijn er al: een buurgemeente (Enschede) die de komende jaren honderden appartementen in haar centrum wenst te bouwen, evenals landelijke (en daardoor op dat vlak vergelijkbaar met Haaksbergen) gemeenten uit noordoost Twente (Losser, Dinkelland, Tubbergen) die nu al geen contingent meer hebben om tegemoet te komen aan Rood voor Rood verzoeken of gewenste dorpsuitbreidingen.

Een negental plannen voor bedrijventerreinen is uit de procedure gehaald. Dit is een eigen (gemeentelijk) besluit geweest, omdat regionale afstemming over de hoeveelheid hectares bedrijventerreinen lang is uitgebleven (pas in november 2017 zijn afspraken bekrachtigd). Haaksbergen kent een onderprogrammering ten aanzien van bedrijventerreinen en hoeft derhalve geen plan van aanpak op te stellen om een teveel aan bestaande capaciteit aan niet ingevulde bedrijventerreinen terug te dringen. Overigens is er op dit moment in Haaksbergen nog ruim voldoende industriegrond voorhanden voor geïnteresseerde bedrijven.

Daarnaast is er beleidsmatig het nodige gebeurd: er heeft naast de regionale afstemming ten aanzien van bedrijventerreinen ook regionale afstemming van de woningbouwcontingenten plaatsgevonden (vastgelegd in het RWP Twente, 2017), er is een actuele Structuurvisie 2030 (vastgesteld in 2014), er is een “kompaskoers” uitgezet in de Visie Haaksbergen 2030 (vastgesteld in 2017) en er is een nota inbreidingslocaties 2025 vastgesteld (2017). Al deze documenten zijn op elkaar afgestemd en “ladderproof”.

Los van het boekhoudkundige afboeken van plannen waarin reeds was voorzien (zoals de Wissinkbrink), en die ook niet aanwijsbaar als gevolg van de ladder zijn afgewaardeerd (maar vaak in combinatie met andere redenen), heeft de invoering van de ladder geen financiële consequenties voor de gemeente Haaksbergen met zich meegebracht. Er zijn weliswaar plannen uit procedure gehaald en bouw kavels niet c.q. later verkocht, maar hieraan lagen – zo is gebleken uit de interviews – andere oorzaken (inzakken vraag vanuit markt) aan ten grondslag.

Recapitulerend aan de probleemstelling van het onderzoek *“Welke gevolgen heeft de invoering van de “Ladder voor duurzame verstedelijking” in Haaksbergen gehad voor het actuele woningbouwprogramma?”* is duidelijk geworden dat de gevolgen van de ladder divers zijn geweest. Hierboven is reeds beschreven dat het invloed heeft gehad op het woningbouwprogramma, op de herprogrammering van geplande maar niet ingevulde woningbouw- en bedrijventerreinen, op de verwezenlijking en bewustwording van de gedachte dat inbreiding écht boven uitbreiding gaat, op de regionale afstemming en samenwerking met buurgemeenten en op de inrichting van de gemeentelijke organisatie en/of financiën. Al met al is de conclusie dan ook gerechtvaardigd dat de gemeente Haaksbergen de eerste stappen van het beleidsproces ten aanzien van de ladderproblematiek (signalering, formulering, inrichting beleid) goed heeft opgepakt en weinig tot geen nadelige gevolgen heeft ondervonden en lijkt te ondervinden van de ladder. Sterker nog, mede als gevolg van de inwerkingtreding van de ladder voor duurzame verstedelijking beschikt de gemeente Haaksbergen anno 2018 over een zeer actueel beleidskader waarmee ze richting kan geven aan haar ambities en beleidsvisies en op basis waarvan ze wetmatig en rechtmatig kan anticiperen en reageren op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en kansen op haar grondgebied. En haar inwoners en bedrijven hiermee dus een grote dienst bewijst, een dienst die mede door de ladder voor duurzame verstedelijking tot stand is gekomen.

8.2 Aanbevelingen

1. De volgens het RWP Twente verdeelde contingenten zijn elders in Twente – enerzijds door vraag uit de markt, anderzijds door eigen gemeentelijke planvorming – al voor een (relatief groot) gedeelte opgesoupeerd c.q. staan op het punt vertaald te worden in harde gemeentelijke plancapaciteit. Hierdoor kan de verwachting worden uitgesproken dat de periode waarover ten aanzien van de contingenten regionale afstemming is bereikt voor een aantal gemeenten te lang is. Er kan c.q. zal daardoor vóór afloop van deze periode (2026) discussie uitbreken over een herijking van de bedachte verdeling, een herijking die mogelijk in eerste instantie vooral ten koste gaat van contingenten in Twentse gemeenten die op dat moment nog niet zijn ingevuld.

Geadviseerd wordt daarom dat Haaksbergen hier enerzijds op moet anticiperen door zelf (alvast) bestemmingsplannen in procedure te brengen voor haar onvervulde contingent en/of door de motivering in orde te hebben voor haar contingent dat ze nog niet wenst te vertalen in harde plancapaciteit.

Anderzijds wordt geadviseerd te trachten op regionaal niveau met elkaar een vuist te maken tegen het (blijkbaar te beperkte c.q. niet goed op de lokale markt afgestemde) provinciale contingent voor de regio Twente, daar dit provinciale beleid nu kenmerken vertoont van een selffulfilling prophecy: waar het bedoeld is om leegstand/krimp in Twente het hoofd te bieden, dreigt het deze juist te veroorzaken in Twentse gemeenten waar meer vraag dan contingent is, een feit dat amper een jaar na inwerkingtreding van het RWP Twente in enkele Twentse gemeenten al aan de oppervlakte begint te komen. Immers, wanneer er voor bijvoorbeeld jongeren geen kans is op bouwgrond dan wel een betaalbare woning in hun voorkeursgemeente, vertrekken zij daar noodgedwongen. Slechts inspanningen op regionaal niveau kunnen de provincie bewegen de Twentse gemeenten waar schaarste aan kavels dreigt te voorzien van meer contingent zonder dat dit ten koste gaat van het op dat moment nog onvervulde contingent elders in Twente.

2. Hoewel er in Haaksbergen een onderprogrammering is ten aanzien van bedrijventerreinen en de gemeente *dus* geen plan van aanpak hoeft op te stellen om een teveel aan niet ingevulde bedrijventerreinen terug te dringen, is het wel zaak de ontwikkelingen op dit vlak op regionaal niveau in de gaten te houden. Hoewel het nu namelijk lijkt dat Haaksbergen industriegrond naar eigen behoefte/prognose kan blijven uitgeven, moet voorkomen blijven worden dat het op regionaal niveau geconstateerde overschot aan plancapaciteit met betrekking tot industriegrond te zijner tijd – in het geval er op regionale schaal onvoldoende inperking plaatsvindt - ten koste gaat van de verdere planvorming en uitgifte voor de toekomstige Haaksbergse industrieterreinen. Juist de voltooiing van de N18 en de verwachte positieve effecten ervan op de aantrekkelijkheid van Haaksbergse bedrijfspercelen maakt het noodzakelijk en beargumenteerbaar om hiervoor reservecapaciteit achter de hand te houden.
3. Omdat het beleidsproces ten aanzien van de ladderproblematiek zich nog grotendeels in de eerste fase bevindt (die van signalering, formulering en inrichting beleid) en er daardoor nog

geen goed beeld kan worden gevormd van hoe de gemeente Haaksbergen is omgegaan met de andere (resterende) fasen van dit beleidsproces (uitvoering, handhaving, evaluatie) wordt aanbevolen over enkele jaren een vervolgonderzoek hiernaar te verrichten.

Hoofdstuk 9. Gebruikte literatuur

- Besluit Ruimtelijke Ordening: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-182.html>
- Publicatie Handreiking ladder voor duurzame verstedelijking Ministerie van Infrastructuur en Milieu: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ontwikkelingen/ladder-duurzame/>
- Boels Zanders Advocaten overzichtsuitspraak ladder voor duurzame verstedelijking <https://www.boelszanders.nl/publicatie/wijziging-ladder-duurzame-verstedelijking-treedt-per-1-juli-2017-werking/>
- Regionale Woonprogrammering (RWP) Twente (april 2017)
- Visie Haaksbergen 2030 (januari 2017)
- Stecgroep, basis ladderonderbouwing
- Notitie inbreidingslocaties 2025 (november 2017)
- Jurisprudentie, diverse RvS uitspraken
- Saxion Hogeschool Deventer, opleiding Ruimtelijke Ordening en Planologie , geslaagd met haar afstudeeronderzoek 'De kwalitatieve nieuwbouwbehoefte, Gemeente Haaksbergen, 2016 -2020'
- structuurvisie 2030 (vastgesteld door de gemeenteraad op 5 maart 2014)
- Overzicht bestemmingsplannen in procedure 2012-2017 door afdeling Ruimtelijke Ordening gemeente Haaksbergen (overzicht 27 september 2017)
- Rechtspraak.nl; uitspraken Raad van State en rechtbanken inzake Haaksbergse bestemmingsplannen met "ladder-aspecten"
- Jaarverslagen Commissie Bezwaarschriften 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017

Bijlage 1: overzicht status Haaksbergse bestemmingsplannen sinds 2012 (versie 28-9-17)

(bron: afdeling Ruimtelijke Ordening gemeente Haaksbergen)

Onderdeel	Plannaam	Plannummer	Status
Bedrijventerrein	Bedrijventerrein Stepelerveld	BP1061	Niet in procedure
Bedrijventerrein	Industrie-West, partiële herziening Geluidszonering	BP1065	Niet verder in procedure
Bedrijventerrein	Industrie-West, partiële herziening Industriestraat 74	BP1066	Onherroepelijk
Bedrijventerrein	Bedrijventerrein De Greune, partiële herziening Inrit tankstation	BP1080	Niet verder in procedure
Bedrijventerrein	Bedrijventerrein Stepelerveld, fase 1	BP1081	Onherroepelijk
Bedrijventerrein	Bedrijventerreinen Stépelo en de Greune	BP1085	Onherroepelijk
Bedrijventerrein	Joop's Jacht en Schietsport	BP1086	Onherroepelijk
Bedrijventerrein	Industrie-West 2003, partiële herziening Tolstraat 36.	BP1091	Onherroepelijk
Bedrijventerrein	Bedrijventerrein De Greune, partiële herziening vestiging tankstation	BP1099	Niet verder in procedure
Bedrijventerrein	Industrie-West, partiële herziening Geluidszonering	BP1126	Niet verder in procedure
Bedrijventerrein	Industrie-West, partiële herziening Geluidszonering	BP1140	Niet verder in procedure
Bedrijventerrein	Bedrijventerreinen Stépelo en de Greune, partiële herziening de Greune	BP1146	Onherroepelijk
Buitengebied	Buitengebied, partiële herziening Oude Enschedeseweg ong.	BP1067	Onherroepelijk
Buitengebied	Buitengebied, partiële herziening Kolenbranderweg	BP1068	Onherroepelijk
Buitengebied	Buitengebied, partiële herziening Bretelerveldweg 2	BP1087	Onherroepelijk
Buitengebied	Buitengebied, partiële herziening Meijersgaardenweg ongenummerd	BP1088	Onherroepelijk
Buitengebied	Buitengebied, partiële herziening Enschedeseweg 162/Oude Kampweg ong. en Mantfinksweg 14	BP1089	Onherroepelijk
Buitengebied	Buitengebied, partiële herziening Urkerweg ongenummerd	BP1090	Onherroepelijk
Buitengebied	Buitengebied, partiële herziening Brammeloweg 16	BP1092	Onherroepelijk
Buitengebied	Buitengebied, partiële herziening hoek Brammeloweg-Vrevelinkweg	BP1093	Onherroepelijk
Buitengebied	Buitengebied, partiële herziening Peddedijk 23 en Hazenweg 14	BP1094	Onherroepelijk
Buitengebied	Buitengebied, partiële herziening Hegewaldweg 4	BP1095	Onherroepelijk
Buitengebied	Buitengebied, partiële herziening Beltschhofweg 18	BP1102	Onherroepelijk
Buitengebied	Buitengebied, partiële herziening Hengelosestraat 202/204 en Hulstweg 11.	BP1105	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Boonkweg 21	BP1106	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Beckumerweg 39-41	BP1107	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Ellenbroekweg 12	BP1108	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Kattendamsweg 29/29a en ong.	BP1109	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Rietmolenweg 42	BP1110	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Beekweg 4a -Z	BP1111	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Molenstraat 96	BP1114	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Harmolweg 4	BP1115	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Geukerdijk ongenummerd	BP1116	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Leemdijk 18	BP1117	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Goorsstraat 161	BP1118	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Kolenbranderweg 70-72	BP1119	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Partiële herziening Kattendamsweg 19	BP1121	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Oude Boekeloseweg 112	BP1125	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Oude Boekeloseweg 113	BP1129	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Aafinksweg 17	BP1130	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Oldenkolsedijk 5 en Oude Boekeloseweg 97 en 97	BP1133	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening N18	BP1134	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Voordweg ongenummerd (sectie N nummer 219).	BP1135	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Oude Enschedeseweg 31	BP1136	In procedure (beroop)
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening veegplan 1	BP1138	In procedure
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Wissinkrinkweg 44	BP1142	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Geukerdijk ongenummerd	BP1143	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Schoolkaterdijk 76	BP1144	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Eibergesstraat 197 en 199	BP1145	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Kwekarijweg 4 en 4a en Beckumerweg 35	BP1148	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Heepasweg 2 en Zenvelderweg 4, 5 en 7	BP1149	Onherroepelijk
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Broekheimerweg 27	BP1151	In procedure
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Hasseltweg	BP1152	In procedure
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Grovenpaalweg 14	BP1153	In procedure (moet nog worden opgestart)
Buitengebied Haaksbergen	Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening Kolleweg 7 en Stegenhoekweg 12.	BP1154	In procedure
Buurse	Buurse, uitbreidingslocatie Buurse-zuid	BP1096	Onherroepelijk
Buurse en St. Isidorushoove	Buurse en St. Isidorushoove	BP1127	Onherroepelijk
Centrum	Centrum, partiële herziening Molenstraat 15	BP1071	Onherroepelijk
Centrum	Centrum, partiële herziening de Kalter 2	BP1073	Onherroepelijk
Centrum	Centrum, partiële herziening Marktplan	BP1082	In procedure/ on hold
Centrum	Centrum, partiële herziening Spoorstraat 11 tm 17	BP1083	Onherroepelijk
Centrum	Centrum Haaksbergen	BP1098	Onherroepelijk
Centrum	Centrum Haaksbergen, partiële herziening Marktplan, deelgebied Oost	BP1124	Onherroepelijk
Centrum	Centrum Haaksbergen, partiële herziening Marktplan, deelgebied Midden	BP1150	In procedure / vastgesteld
Haaksbergen dorp	Haaksbergen Dorp, partiële herziening Het Meuke	BP1079	Onherroepelijk
Haaksbergen dorp	Haaksbergen dorp, Boerenmaat, de Veldmaat, de Els, 't Wolferink, Zienesch en de Greune'	BP1113	Onherroepelijk
Haaksbergen dorp	Haaksbergen dorp, partiële herziening Kop Parallelweg	BP1123	Onherroepelijk
Haaksbergen dorp	Snippergroen Haaksbergen dorp	BP1128	Onherroepelijk
Haaksbergen-Dorp	Haaksbergen Dorp, partiële herziening Frankenhuisterrein	BP1060	Onherroepelijk
Haaksbergen-Dorp	Deelplan Hassinkbrink, partiële herziening Hassinkborgh	BP1062	Onherroepelijk
Haaksbergen-Dorp	Haaksbergen Dorp, partiële herziening Ruwerstraat	BP1074	Onherroepelijk
Haaksbergen-Dorp	Haaksbergen Dorp, partiële herziening Frankenhuisterrein	BP1076	Onherroepelijk
Haaksbergen-Dorp	Haaksbergen Dorp, partiële herziening Julianastraat	BP1084	Onherroepelijk
Haaksbergen-Dorp	Haaksbergen Dorp, deelplan de Els, partiële herziening woningbouwlocatie de Greune	BP1087	Onherroepelijk
Haaksbergen-Dorp	Haaksbergen Dorp, uitbreidingslocatie Veldmaat, partiële herziening O. Boekeloseweg	BP1100	Onherroepelijk
Haaksbergen-Dorp	Haaksbergen Dorp, deelplannen Eibergesstraat-west, Eibergesstraat-oost, Buusersstraat, De Pas en	BP1101	Onherroepelijk
Haaksbergen-Dorp	Haaksbergen Dorp, herziening Goorsstraat 72a	BP1103	Onherroepelijk/bestaatlijke ius
Haaksbergen-Dorp	Haaksbergen Dorp, deelplan Buusersstraat, partiële herziening Smitterdijhof	BP1104	Onherroepelijk
Haaksbergen-Dorp	Partiële herziening Veldkampstraat 9 - 13	BP1120	Onherroepelijk
Haaksbergen-Dorp	Haaksbergen Dorp, partiële herziening Spinnerstraat 9	BP1122	Onherroepelijk
Haaksbergen-Dorp	Partiële herziening Enschedesestraat 47	BP1131	Onherroepelijk
Haaksbergen-Dorp	Partiële herziening Ds. van Kriekenstraat 1	BP1132	Onherroepelijk
Haaksbergen-Dorp	Haaksbergen Dorp, uitbreidingslocatie Veldmaat, partiële herziening 't Molenbelt	BP1137	Onherroepelijk
Haaksbergen-Dorp	Haaksbergen Dorp, partiële herziening Eibergesstraat 58	BP1147	Onherroepelijk
Haaksbergen-Dorp	Haaksbergen Dorp, partiële herziening Spanbeddestraat 4	BP1155	In voorbereiding
Industrie-West	Industrie-West, partiële herziening Langezaal	BP1069	Niet verder in procedure
Industrie-West	Industrie-West, partiële herziening Langezaal	BP1139	Niet verder in procedure
Scholtenhagen-Watermolen	Scholtenhagen-Watermolen, partiële herziening Forellenkwekerij Hasseltweg ong.	BP1072	Niet verder in procedure terugtrekken initia
Scholtenhagen-Watermolen	Scholtenhagen - Watermolen, partiële herziening Scholtenhagenweg 36/38.	BP1141	In procedure / vastgesteld

Bijlage 2: stand van zaken jurisprudentie ladder

Op 28 juni 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een voor de praktijk zeer belangrijke overzichtsuitspraak (201608869/1/R3) gedaan. De uitspraak biedt een overzicht van de (tot aan dat moment ontstane) jurisprudentie over de vraag wanneer de "Ladder voor duurzame verstedelijking" uit artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening van toepassing is en aan welke eisen een bestemmingsplan vervolgens moet voldoen.

De volgende actuele en nog steeds van toepassing zijnde hoofdlijnen van rechtspraak zijn hierin beschreven:

- de reikwijdte van artikel 3.1.6 lid 2 en (het nieuwe lid) 3 Bro;

Indien een minister overgaat tot vaststelling van een rijksinpassingsplan als bedoeld in artikel 3.28 van de Wro, of indien provinciale staten overgaan tot vaststelling van een provinciaal inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 van de Wro, of indien het college van burgemeester en wethouders overgaat tot het vaststellen van een wijzigings- of uitwerkingsplan voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro, zal ingevolge artikel 1.1.1, tweede en derde lid, van het Bro bij de vaststelling van deze plannen moeten worden voldaan aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Daaraan moet ingevolge artikel 5.20 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) ook worden voldaan als een omgevingsvergunning, die wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt (uitspraak van 21 januari 2015, 201310555/1/A1) (Groningen)). Deze bepaling is niet van toepassing indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1° (= binnenplanse afwijking) en onder 2° (= afwijking van bij AMvB aangewezen gevallen c.q. de kruimellijst), van de Wabo omgevingsvergunning wordt verleend. Uit artikel 5.20 van het Bor volgt dat slechts voor zover een omgevingsvergunning met toepassing van het bepaalde onder 3° (buitenplanse afwijking c.q. project(afwijkings)besluit), van artikel 2.12, eerste lid, onder a, van de Wabo wordt verleend, artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro van overeenkomstige toepassing is (uitspraak van 14 december 2016, 201600223/1/A1 (Assen)).

Het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid, uitwerkingsregels of een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in een bestemmingsplan houdt in dat het eventuele gebruik daarvan in beginsel in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moet worden geacht. Dit betekent dat, met uitzondering van de gevallen waarin ten aanzien van de wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsregels toepassing wordt gegeven aan de in het nieuwe artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro bedoelde zogenoemde "doorschuifmogelijkheid", de raad reeds bij het opnemen van deze bevoegdheid of regels die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken, inzicht zal moeten geven in de beantwoording van de vraag of binnen de planperiode met een behoefte aan de mogelijk te maken ontwikkeling rekening moet worden gehouden en of deze ontwikkeling in het licht van de overige in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro geformuleerde vereisten binnen het plangebied zal kunnen worden gerealiseerd (uitspraken van 10 juni 2015, 201406856/1/R2) (De Bilt; uitwerkingsplicht), van 5 februari 2014, 201303143/1/R4) (Korendijk; wijzigingsbevoegdheid), en van 18 juni 2014, 201307607/1/R1 (Echt-Susteren; afwijkingsbevoegdheid)).

- de uitleg van het begrip 'stedelijke ontwikkeling' (waaronder duidelijk dat 11 woningen of minder niet kwalificeren als een nieuwe stedelijke ontwikkeling);

Er wordt verstaan onder stedelijke ontwikkeling: een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Onder "andere stedelijke voorzieningen" als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro, worden in elk geval verstaan: accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure. Daartoe kunnen blijkens de rechtspraak van de Afdeling onder meer behoren: een hotel (uitspraak van 30 juli 2014, 201307597/1/R6) (Tilburg)), een zorgvoorziening (uitspraak van 6 mei 2015, 201400629/1/R2 (Bronckhorst)), een ziekenhuis (uitspraak van 30 juli 2014, 201307597/1/R6) (Tilburg)), een long stay parkeerplaats ten behoeve van een goederenwegvervoerbedrijf (uitspraak van 2 juni 2014, 201401648/1/R1 Gennep)), een recreatiepark (uitspraak van 23 december 2015, 201505214/1/R1 (Medemblik)) en een mestvergistingsinstallatie met een capaciteit van maximaal 36.000 ton mest per jaar, die gedeeltelijk afkomstig is van bedrijven uit de omgeving (uitspraak van 16 maart 2016, 201506951/1/R6 (Ede)).

Onder meer de volgende ontwikkelingen zijn door de Afdeling niet als stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro, aangemerkt: een weg (uitspraak van 18 februari 2015, 201400570/1/R6 (Den Haag)), een busbaan (uitspraak van 16 september 2015, 201404627/1/R1 (Velsen)), een hoogspanningsverbinding (uitspraak van 24 februari 2016, 201504697/1/R6 (Inpassingsplan DW380 Doetinchem - Voorst)), een windturbinepark (uitspraak van 16 maart 2016, 201503226/1/R6 (Windpark Krammer)), gronden waaraan een agrarische bestemming is toegekend (uitspraak van 25 mei 2016, 201506081/1/R2 (Maasdriel)), een transformatorstation (uitspraak van 26 april 2017, 201603059/1/A1 (Hollands Kroon)) en een kampeerterrein van ongeveer 3 ha, waar ruimte wordt geboden aan uitsluitend tenten, tentwagens, kampeerauto's, caravans of stacaravans, dan wel andere daarmee vergelijkbare voertuigen of onderkomens (uitspraak van 5 april 2017, 201602966/1/R1 (Ermelo)). Een parkeerterrein waarvan de behoefte afhankelijk is van de aanwezigheid van een bestaande voorziening, zoals bijvoorbeeld een recreatieterrein, is evenmin aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (uitspraak van 5 april 2017, 201602966/1/R1 (Ermelo)).

Een in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling dient voldoende substantieel te zijn om als stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt. Wanneer een bestemmingsplan voorziet in kleinschalige bedrijfsbebouwing, het plandeel met de bedrijfsbestemming beperkt van omvang is en beperkte gebruiksmogelijkheden biedt, voorziet dit plan in zoverre niet in een stedelijke ontwikkeling (uitspraak van 23 april 2014, 201306183/1/R3 (Wierden)).

De Afdeling hecht er aan de volgende uitgangspunten te noemen, die zij hanteert voor de beoordeling of een voorziene ontwikkeling voldoende substantieel is om als stedelijke ontwikkeling te kunnen gelden.

Wanneer een bestemmingsplan voorziet in niet meer dan 11 woningen die gelet op hun onderlinge afstand als één woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van het Bro, kunnen worden aangemerkt, kan deze ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt.

Wanneer een bestemmingsplan voorziet in een van de andere in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro genoemde stedelijke voorzieningen in de vorm van een terrein met een ruimtebeslag van minder dan 500 m² kan deze ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt.

Wanneer een bestemmingsplan voorziet in een van de andere in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro genoemde stedelijke voorzieningen in de vorm van een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte kleiner dan 500 m², kan deze ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt.

Wanneer een bestemmingsplan voorziet in een terrein met een ruimtebeslag van meer dan 500 m² of in een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte groter dan 500 m², dient deze ontwikkeling in beginsel als een stedelijke ontwikkeling te worden aangemerkt.

Ook uitbreidingen van stedelijke ontwikkelingen kunnen, mits voldoende substantieel, worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling zoals bedoeld in artikel 3.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro (uitspraak van 19 februari 2014, 201306647/1/R1 (Waterland)).

In de beantwoording van de vraag of een ontwikkeling die een bestemmingsplan mogelijk maakt een stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro behelst, dient betrokken te worden of de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkeling kan worden aangemerkt als onderdeel van een niet in dit plan voorziene nieuwe stedelijke ontwikkeling waarmee deze ontwikkeling, voor de toepassing van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, in samenhang dient te worden gezien (uitspraak van 4 maart 2015, 201406421/1/R4 (Lansingerland)).

- de uitleg van het begrip 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' (o.a. de relevantie van binnenplanse flexibiliteitsmogelijkheden zoals afwijkingsbevoegdheden, wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten in het oude en nieuwe planologische regime en in welke gevallen een functiewijziging zonder nieuw ruimtebeslag kan leiden tot een nieuwe stedelijke ontwikkeling);

Bij de beantwoording van de vraag of een stedelijke ontwikkeling die een bestemmingsplan mogelijk maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro behelst, moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging en welk planologisch beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan (uitspraken van 6 april 2016, 201505759/1/R1 (Oldenzaal), en van 20 april 2016, 201505548/1/R2 (Waalre)).

Voorgaand planologisch regime: bij recht / nieuwe regime: bij recht

Een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime niet voorziet in een groter planologisch beslag op de ruimte en niet voorziet in een functiewijziging, voorziet niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (uitspraak van 25 juni 2014, 201307360/1/R3 (Weert)).

Een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime geen nieuw planologisch ruimtebeslag mogelijk maakt, maar alleen een planologische functiewijziging, voorziet in beginsel niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken indien die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (uitspraak van 20 april 2016, 201503895/1/R2 (Amersfoort)). Hierbij komt betekenis toe aan de ruimtelijke uitstraling van de in het nieuwe plan voorziene functie en die van hetgeen onder het vorige plan mogelijk was (uitspraak van 1 juni 2016, 201503801/1/R2 (Zundert)).

Onbenutte planologische mogelijkheden die in het voorgaande bestemmingsplan bij recht waren voorzien dienen in de hierboven genoemde vergelijking te worden betrokken. Dit betekent dat deze onbenutte planologische mogelijkheden in een nieuw plan mogen worden opgenomen, zonder dat hoeft te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde eisen (uitspraak van 1 juli 2015, 201401417/1/R1 (Amsterdam)).

Voorgaand planologisch regime: bij recht + afwijkingsbevoegdheid / nieuwe regime: bij recht

Een plan dat bij recht voorziet in een stedelijke ontwikkeling, maar ten opzichte van hetgeen het voorgaande plan bij recht, in combinatie met een afwijkingsbevoegdheid mogelijk maakte, niet in relevante mate voorziet in meer of andere planologische mogelijkheden, voorziet niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Daarbij acht de Afdeling van belang, mede gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, dat indien die

afwijkingsbevoegdheid uit het voorgaande bestemmingsplan zou zijn toegepast, artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet toegepast had hoeven te worden. Het toetsingskader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro speelt immers geen rol bij de toepassing van deze afwijkingsbevoegdheid (uitspraken van 15 maart 2017, 201601015/1/R1 (Duiven) en van 22 april 2015, 201400349/1/R3 (Den Haag)).

Voorgaand planologisch regime: wijzigingsbevoegdheid / nieuwe regime: bij recht.

Wanneer het voorgaande bestemmingsplan niet bij recht voorzag in de voorgenomen stedelijke ontwikkeling, maar in een, ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan niet benutte, wijzigingsbevoegdheid voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling en het nieuwe plan bij recht voorziet in deze stedelijke ontwikkeling, is deze ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling en dient te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde eisen. Een wijzigingsbevoegdheid geeft immers slechts de mogelijkheid om de bestaande bestemming te wijzigen in een bij het moederplan in beginsel aanvaardbaar geachte bestemming (uitspraak van 12 april 2017, 201605079/1/R2 (Son en Breugel)).

Voorgaand en nieuwe planologisch regime: wijzigingsbevoegdheid

Wanneer ten aanzien van de wijzigingsbevoegdheid geen toepassing wordt gegeven aan de in het nieuwe artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro bedoelde zogenoemde "doorschuifmogelijkheid" geldt het volgende.

Wanneer het voorgaande bestemmingsplan niet bij recht voorzag in de voorgenomen stedelijke ontwikkeling, maar voorzag in een ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan niet benutte wijzigingsbevoegdheid voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling en het nieuwe plan eveneens voorziet in een wijzigingsbevoegdheid voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling, maar niet in relevante mate in meer of andere planologische mogelijkheden, dan voorziet het nieuwe plan niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling en mag deze in het nieuwe plan worden opgenomen, zonder dat hoeft te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde eisen.

Wijzigingsbevoegdheid en wijzigingsplan

Bij het vaststellen van een wijzigingsplan zal artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in acht moeten worden genomen indien het wijzigingsplan voorziet in een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro (uitspraken van 5 februari 2014, 201303143/1/R4 (Korendijk) en van 24 mei 2017, 201604840/1/R6)).

Voorgaand planologisch regime: niet benutte uitwerkingsplicht / nieuwe regime: bij recht

Wanneer het voorgaande bestemmingsplan niet bij recht voorzag in de voorgenomen stedelijke ontwikkeling, maar daarin wel was voorzien in een ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan niet benutte uitwerkingsplicht voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling, geldt dat de mate waarin de uitwerkingsplicht keuzemogelijkheden bood aan het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van de in het uitwerkingsplan op te nemen functies en de omvang daarvan, bepalend is voor het antwoord op de vraag of het opvolgende bestemmingsplan, waarin één of meer van dergelijke functies in een bepaalde omvang bij recht worden opgenomen, een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (uitspraken van 26 april 2017, 201600888/1/R3 (Midden-Delfland) en van 24 februari 2016, 201506618/1/R6 (Westland)).

Voorgaand en nieuwe planologisch regime: twee opvolgende uitwerkingsplichten

Wanneer ten aanzien van de uitwerkingsregels geen toepassing wordt gegeven aan de in het nieuwe artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro bedoelde zogenoemde "doorschuifmogelijkheid" geldt het volgende. Wanneer het voorgaande bestemmingsplan niet bij recht voorzag in de voorgenomen stedelijke

ontwikkeling, maar in een ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan niet benutte uitwerkingsplicht voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling en het nieuwe plan eveneens voorziet in een uitwerkingsplicht voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling, maar niet in relevante mate in meer of andere planologische mogelijkheden, dan voorziet het nieuwe plan niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling en mag deze in het nieuwe plan worden opgenomen, zonder dat hoeft te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde eisen (uitspraak van 1 juli 2015, 201401417/1/R1 (Amsterdam)).

Uitwerkingsplicht en uitwerkingsplan

Bij het vaststellen van een uitwerkingsplan zal artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in acht moeten worden genomen indien het uitwerkingsplan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro (uitspraak van 18 mei 2016, 201503574/1/R1 (Zevenaar)).

- de reikwijdte van het onderzoek naar, het overleg over, en de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling;

Uit de Nota van toelichting (2017) blijkt dat de aard en omvang van de ontwikkeling bepalend zijn voor de reikwijdte van het onderzoek naar, de beschrijving van en het overleg over de behoefte, waarvan de uitkomsten dienen te zijn opgenomen in de plantoelichting. Daaruit blijkt voorts dat het primair aan de bestuursorganen is om op basis van het ruimtelijke verzorgingsgebied van de nieuwe stedelijke ontwikkeling te bepalen hoe uitgebreid het onderzoek moet plaatsvinden, met welke bestuursorganen en diensten het overleg over de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt gevoerd en tot welk gebied de onderbouwing van de behoefte zich uitstrekt. Dit gebied kan verschillen naar gelang de aard en de omvang van de voorziene stedelijke ontwikkeling in relatie tot de context.

Van geval tot geval zal moeten worden bezien welk schaalniveau past bij de behoefte, in de leniging waarvan de door het plan mogelijk gemaakte stedelijke ontwikkeling voorziet, gelet op de aard en omvang daarvan (uitspraken van 11 maart 2015, 201400341/1/R1 (Beek), van 23 maart 2016, 201504107/1/R3 (Asten) en van 2 november 2016, 201500506/1/R1 (Geldermalsen)).

Voor het schaalniveau van een supermarkt kan aansluiting worden gezocht bij het verzorgingsgebied daarvan (uitspraken van 11 februari 2015, 201401606/1/R6 (Tilburg) en van 7 oktober 2015, 201503510/1/A1 (Oldebroek)).

- de eisen die worden gesteld aan de beschrijving van behoefte aan de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling;

Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro verplicht het betrokken bestuursorgaan om in de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling te beschrijven. Deze verplichting geldt voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen binnen en buiten het bestaand stedelijk gebied.

Bij deze behoefte gaat het, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, niet alleen om de kwantitatieve behoefte. Het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling (uitspraak van 11 november 2015, 201500569/1/R6 (Rozendaal)).

Het is niet in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro dat voor de onderbouwing van de behoefte in de plantoelichting wordt volstaan met een vermelding van de uitkomst van de beoordeling en een verwijzing naar een of meer onderzoeksrapporten of beleidsdocumenten (uitspraak van 6 november 2013, 201306573/1/R6 (Ede)).

In de toelichting op het bestemmingsplan dient, afhankelijk van de aard van de stedelijke ontwikkeling die het plan mogelijk maakt, op objectieve wijze, aan de hand van in de beschrijving vermelde voldoende actuele, concrete en zo mogelijk cijfermatige gegevens, de behoefte aan deze stedelijke ontwikkeling te worden beschreven (uitspraken van 29 januari 2014, 201306557/1/R6 (Utrecht), van 4 februari 2015, 201405266/1/R6 (Olst-Wijhe), van 1 juli 2015, 201409075/1/R6 (Marum), van 12 augustus 2015, 201408984/1/R3 (Sint Anthonis) en van 9 november 2016, 201508595/1/R2 (Utrecht)).

In deze beschrijving dient tot uitdrukking te komen dat deze behoefte is afgewogen tegen het bestaande aanbod, waarbij ook de planologische capaciteit een factor van belang kan zijn (uitspraken van 11 maart 2015, 201400341/1/R1 (Beek) en van 11 februari 2015, 201401736/1/R1 (Kampen)).

Bij de beoordeling van het bestaande aanbod hoeft geen rekening te worden gehouden met voornemens voor stedelijke ontwikkeling die ten tijde van de vaststelling van het plan onvoldoende concreet waren, of met gegevens die niet als voldoende vaststaand kunnen worden aangemerkt (uitspraken van 29 juli 2015, 201403979/1/R4 (Leiden) en van 25 mei 2016, 201508654/1/R6 (Haarlem)).

Een enkele uiteenzetting van de beleidsambities om het aanbod aan de desbetreffende voorzieningen uit te breiden volstaat niet in een geval waarin wordt voorzien in een niet geringe toevoeging van bepaalde voorzieningen (uitspraak van 15 oktober 2014, 201306557/2/R6 (Utrecht)).

Voor de onderbouwing van de behoefte aan woningen kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van provinciale, regionale en of gemeentelijke (woon-)visies en (woningbouw-)programma's (uitspraak van 6 november 2013, 201306573/1/R6 (Ede)).

Bij de beoordeling van de behoefte aan een detailhandelsvoorziening kan uit enkel een benchmarkvergelijking met soortgelijke winkelgebieden niet de conclusie worden getrokken dat een actuele regionale behoefte bestaat aan de in een bestemmingsplan voorziene detailhandelsontwikkeling. Uit een dergelijke vergelijking kunnen naar zijn aard geen conclusies met betrekking tot de actuele regionale behoefte worden getrokken (uitspraak van 11 maart 2015, 201400341/1/R1 (Beek)).

In de beschrijving dient inzichtelijk te worden gemaakt dat het plan niet tot onnodig nieuw ruimtebeslag leidt en geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in het verzorgingsgebied van de voorziene ontwikkeling zal leiden (uitspraak van 27 juli 2016, 201508348/1/R2 (Eindhoven)).

De omstandigheid dat een kwantitatieve behoefte ontbreekt, de omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een overaanbod in een bepaalde branche, de omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot marktverschuiving in een bepaalde branche, of tot sluiting van ondernemingen, of dat deze zal leiden tot leegstand betekenen nog niet dat niet is voldaan aan het bepaalde in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (uitspraken van 5 maart 2014, 201303469/1/R3 (Son en Breugel), van 18 mei 2016, 201503574/1/R1 (Zevenaar), 28 september 2016, 201501866/3/R6 (Venlo) en van 21 december 2016, 201604830/1/R4 (Leeuwarden)).

Of de voorziene ontwikkeling leidt tot een vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare leegstand, hangt onder meer af van de, al dan niet structurele aard en de omvang van de leegstand die daarvan het gevolg kan zijn (uitspraak van 9 november 2016, 201508595/1/R2 (Utrecht)). Ook kan van belang zijn of er voldoende mogelijkheden zijn voor een nieuwe invulling binnen de voor de desbetreffende gronden geldende bestemming (uitspraak van 25 juni 2014, 201310004/1/A1 (Groningen)). De Afdeling acht van belang of zodanige gegevens voorhanden zijn dat kan worden geconcludeerd dat voor structurele leegstand niet hoeft te worden gevreesd (uitspraak van 9 september 2015, 201400623/1/R1 (Venlo)).

- de uitleg van het begrip 'bestaand stedelijk gebied';

Artikel 1.1.1 van het Bro bepaalt dat onder bestaand stedelijk gebied het volgende moet worden verstaan: 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."

De beantwoording van de vraag of een plangebied als een bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro, kan worden aangemerkt, hangt volgens de Nota van toelichting (2017) af van de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het bestemmingsplan en de aard van de omgeving.

Bij de beantwoording van deze vraag dient volgens de jurisprudentie van de Afdeling te worden beoordeeld of het voorgaande bestemmingsplan binnen het gebied reeds een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakt, of het gebied op grond van het voorgaande plan kan worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur (uitspraken van 29 april 2015, 201408996/1/R6 (Veghel) en van 20 mei 2015, 201403208/1/R4 (Papendrecht)).

Wanneer het voorgaande plan een zodanig samenstel van bebouwing mogelijk maakt, of het gebied als behorend bij zodanig bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, ziet het nieuwe plan op een gebied dat als bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, en artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is aan te merken. Daaraan doet niet af dat de bebouwing waarin het voorgaande plan voorzag ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan nog niet was gerealiseerd (uitspraak van 24 december 2014, 201303578/1/R4 (Lansingerland)).

Wanneer het voorgaande plan een zodanig samenstel van bebouwing niet mogelijk maakt, of het gebied niet als behorend bij zodanig bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, kunnen omstandigheden als bijvoorbeeld de situering van het plangebied aansluitend aan bebouwing en omgeven door een doorgaande weg, de aanduiding van het plangebied in de toepasselijke provinciale verordening als bestaand stedelijk gebied en de vermelding van het gebied in een structuurvisie, er in beginsel niet aan afdoen dat het plangebied niet voldoet aan de eisen die artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro stelt om als bestaand stedelijk gebied te kunnen worden aangemerkt (uitspraken van 24 december 2014, 201303578/1/R4 (Lansingerland) en van 29 april 2015, 201408996/1/R6 (Veghel)).

De Afdeling beoordeelt, indien de beroepsgronden daartoe aanleiding geven en aan de hand daarvan, of deugdelijk gemotiveerd is dat niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien en of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat binnen het bestaand stedelijk gebied geen geschikte locatie beschikbaar is waar de desbetreffende stedelijke ontwikkeling zou kunnen worden gerealiseerd (uitspraak van 23 december 2015, 201505214/1/R1 (Medemblik)).

- de rechterlijke toetsing van de beschrijving van de behoefte;

De Afdeling beoordeelt, indien de beroepsgronden daartoe aanleiding geven en aan de hand daarvan, of de beschrijving van de behoefte in de toelichting, dan wel in de documenten waarnaar in de toelichting ter beschrijving van deze behoefte wordt verwezen, niet zodanig gebrekkig is of zodanige leemten in kennis of dusdanige onjuistheden vertoont dat de raad zich hierop niet heeft mogen baseren (uitspraak van 17 juni 2015, 201407104/1/R1 (Weesp)). Hierbij acht de Afdeling van belang of een appellant voldoende concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van de beschrijving van de behoefte naar voren heeft gebracht (uitspraak van 26 augustus 2015, 201409846/1/R6 (Nieuwkoop)).

Ten aanzien van in de toelichting, of in de documenten waarnaar in de toelichting ter beschrijving van de behoefte wordt verwezen opgenomen uiteenzettingen en berekeningen die zien op toekomstige ontwikkelingen, beoordeelt de Afdeling of hetgeen in beroep is aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat de daarin neergelegde verwachtingen omtrent deze ontwikkelingen niet zodanig afwijken van

hetgeen redelijkerwijs is te verwachten dat het bestuursorgaan zich hier bij zijn besluitvorming niet op heeft mogen baseren (uitspraak van 6 november 2013, 201306573/1/R6 (Ede)).

De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, meer in het bijzonder of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de in het plan voorziene nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte, als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en dat het plan geen onaanvaardbare structurele leegstand in het desbetreffende gebied tot gevolg heeft (uitspraak van 5 maart 2014, 201303469/1/R3 (Son en Breugel)).

- de toepassing van het relativiteitsvereiste in verband met het bepaalde in artikel 3.1.6 lid 2 en lid 3 Bro.

Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

Bij de beantwoording van de vraag of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit wegens strijd met de rechtsregel neergelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro moet onderscheid worden gemaakt tussen de belangen die genoemde bepaling beoogt te beschermen en de belangen van de rechtzoekende die deze rechtsregel inroept.

Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro strekt, samengevat weergegeven, tot bevordering van zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van onnodig ruimtebeslag, en het voorkomen van onaanvaardbare leegstand (uitspraak van 20 mei 2015, 201403699/1/R2 (Wijchen)).

Daarvan uitgaande staat artikel 8:69a van de Awb niet in de weg aan een vernietiging van het bestreden besluit, wanneer het belang waarin appellant bescherming zoekt is gelegen in het voorkomen van negatieve gevolgen voor diens woon- en leefklimaat (uitspraak van 19 februari 2014, 201306647/1/R1 (Waterland)).

Voor zover artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in rechte wordt ingeroepen door een concurrent die kwalificeert als belanghebbende bij het besluit in de zin van artikel 1:2 van de Awb omdat zijn onderneming werkzaam is in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied, en wiens belang bij de toepassing van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro uitsluitend is gelegen in het concurrentiebelang, geldt het volgende (uitspraken van 20 mei 2015, 201403699/1/R2 (Wijchen), van 9 september 2015, 201400623/1/R1 (Venlo) en van 7 oktober 2015, 201500510/1/R3 (Zundert)).

Zodanige concurrent dient, als hij stelt dat het plan in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, daarbij feiten en omstandigheden aan te voeren die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening voor hem relevante leegstand zal kunnen leiden. In dat geval staat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste niet aan inhoudelijke beoordeling van de gestelde strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in de weg. In het kader van die beoordeling kan aan de orde komen of het plan zodanige leegstandseffecten tot gevolg heeft dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal

kunnen leiden. Daarbij betreft de bestuursrechter het oordeel van het bestuursorgaan over de aanvaardbaarheid van die leegstandseffecten (uitspraak van 20 mei 2015, 201403699/1/R2 (Wijchen)).

Voor het aannemen van voor een concurrent relevante leegstand als hiervoor bedoeld is onvoldoende dat de voorziene ontwikkeling leidt of kan leiden tot een verminderde vraag naar producten of diensten en daardoor tot daling van omzet en inkomsten van de eigen onderneming of de desbetreffende vestiging. Het enkele feit dat de voorziene ontwikkeling kan leiden tot beëindiging van de eigen bedrijfsactiviteiten ter plaatse en daardoor tot leegstand van het in gebruik zijnde bedrijfsgebouw is op zichzelf eveneens onvoldoende om te concluderen dat zich relevante leegstand zal voordoen. Dit kan echter onder omstandigheden anders zijn, bijvoorbeeld indien het bedrijfsgebouw dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen heeft, dat andersoortig gebruik - al dan niet door transformatie - niet of onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort, hetgeen niet licht zal kunnen worden aangenomen. Voorts zou relevante leegstand zich voor kunnen doen bij leegstand als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de directe omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand (uitspraken van 9 september 2015, 201400623/1/R1 (Venlo) en van 7 oktober 2015, 201503510/1/A1 (Oldebroek)).

Een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel kan leiden tot een correctie op de toepassing van het relativiteitsvereiste. De schending van een norm die niet de bescherming beoogt van de belangen van een belanghebbende, en die op zichzelf genomen dus niet tot vernietiging zou kunnen leiden, kan bijdragen tot het oordeel dat het vertrouwensbeginsel of gelijkheidsbeginsel is geschonden. De schending van die norm is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor toepassing van de correctie, omdat daartoe ook moet worden voldaan aan de vereisten die voor beide beginselen gelden (uitspraak van 16 maart 2016, 201402641/1/R1 (Zwolle)).

Bijlage 3. Regionale en gemeentelijke ladderdocumenten

Hierna worden de voor de gemeente Haaksbergen relevante (regionale en gemeentelijke) “ladderdocumenten” beschreven en zal een op de gemeente toegesneden inventarisatie plaatsvinden. De eerste vier paragrafen zijn inventariserend en beschrijvend van aard, namelijk ten aanzien van:

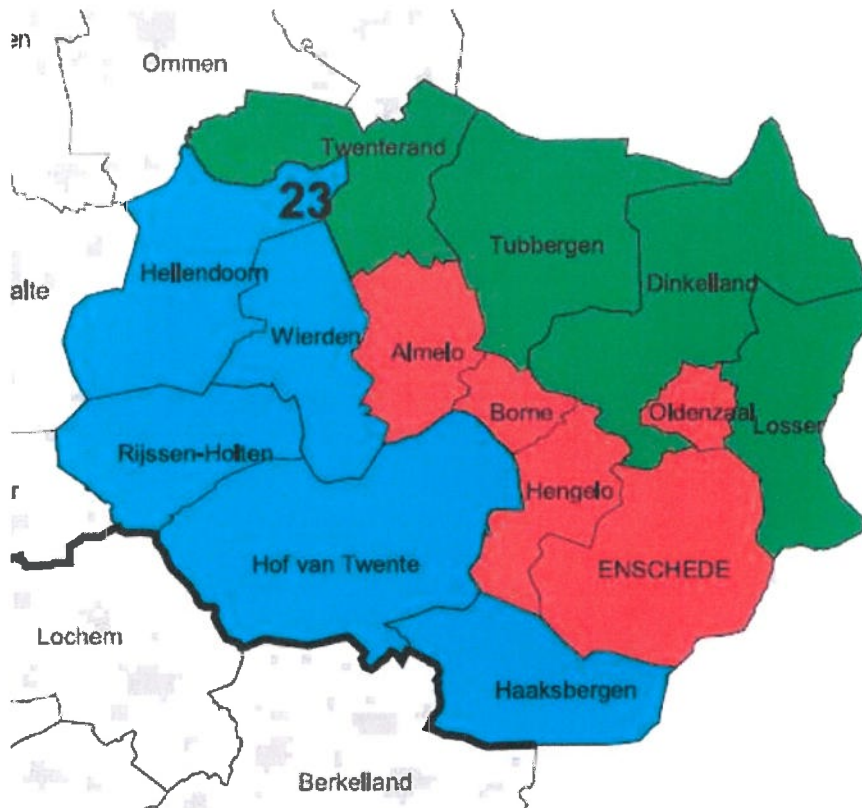
- de Regionale Woonprogrammering Twente (paragraaf 1, e.e.a. vanuit de laddervoorwaarde dat woningbouwplannen vanaf 25 woningen afgestemd moeten worden met gemeenten in de subregio en andere planrelevante gemeenten);
- De structuurvisie 2030 (paragraaf 2, e.e.a. vanuit de laddervoorwaarde dat nieuwbouw moet voldoen aan een op de markt afgestemde behoefte);
- de Visie Haaksbergen 2030 (paragraaf 3, e.e.a. vanuit de laddervoorwaarde dat nieuwbouw een kwaliteit moet toevoegen die in de bestaande woningvoorraad (nog) niet voldoende voorhanden is);
- de gemeentelijke Notitie Inbreidingslocaties 2025 (paragraaf 4, e.e.a. vanuit de laddervoorwaarde dat deugdelijk geïnventariseerd moet zijn waar en in welke mate er nog inbreiding kan plaatsvinden vóórdat tot uitbreiding wordt overgegaan).

1. Afgesproken toepassing ladder in Overijssel c.q. Haaksbergen: RWP Twente

In Overijssel bestaat, in overleg met de provincie Overijssel, sinds april 2017 een systeem van regionale afspraken zodat geborgd wordt dat iedere gemeente binnen de eigen behoefte ontwikkelt. De provincie heeft de taak dit te borgen. In de Regionale Woonprogrammering (RWP) Twente (april 2017) zijn hiertoe afspraken vastgelegd waaraan gemeenten in Twente zich moeten houden. Dit RWP bevat gezamenlijke uitgangspunten over (de verhoudingen tussen) woningvraag, harde plancapaciteit en regionale afstemming. Vraag en aanbod voor de regio zijn hierin dus in kaart gebracht op basis van dezelfde uitgangspunten en afspraken zijn gemaakt over de programmering per gemeente en de onderlinge afstemming van gemeentelijke woonplannen. Borging van de afspraken vindt plaats in de provinciale verordening.

In het RWP Twente is vastgesteld dat woningmarkten in Twente overwegend lokaal zijn georiënteerd: vanuit de meeste verhuisbewegingen vinden plaats binnen de gemeentegrenzen. Vindt er wél een gemeentegrensoverschrijdende verhuisbeweging plaats, dan gaat het meestal om één of meerdere buurgemeenten waarmee een zekere woningmarktrelatie bestaat. Nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand gemeentelijk gebied hebben de meeste potentiële impact op gemeentegrensoverschrijdende verhuisdynamiek. Afstemming over dergelijke ontwikkelingen is daarom zeer gewenst. Wat opvalt is dat de verhuisdynamiek met gemeenten buiten Twente zeer beperkt is. Voor regionale afstemming is het daarmee zinvol in Twente te programmeren op basis van dezelfde uitgangspunten, waarmee een goede basis is ontstaan voor de ladder voor heel Twente.

Twente onderscheidt drie subregio's, waarbij het onderscheid voornamelijk is gemaakt tussen meer stedelijke gemeenten en landelijke gemeenten. Haaksbergen hoort bij het landelijke Twente zuid. Zie onderstaande figuur.



Figuur: Subregio's in Twente

Voor Twente is de huishoudingsprognose geactualiseerd op basis van een systematiek waarbij 1) actuele marktinzichten worden betrokken, 2) ontwikkelingen op regionaal niveau worden meegewogen en 3) op lokaal niveau een stabiel beeld ontstaat over de verwachte huishoudensontwikkeling als basis voor programmering. In het RWP Twente is onderscheid gemaakt tussen de netto uitbreidingsvraag en vervanging. Daarvoor hebben gemeenten als aanvulling op de huishoudensprognose hun sloopopgave scherper in beeld gebracht. Vraag en aanbod ten aanzien van uitbreiding door huishoudensgroei en vervanging (sloop gevolgd) door nieuwbouw worden apart weergegeven. Zie onderstaande tabel.

Alle gemeenten in Twente hebben hun harde plannen grondig geïnventariseerd en ingevuld in de Overijsselse planmonitor. Voor de harde plancapaciteit wordt onderscheid gemaakt tussen onherroepelijke bestemmingsplannen met een directe bouwtitel en plannen met een uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid. Uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden tellen mee als harde plancapaciteit. Wel dient in het kader van de ladder en/of uitvoerbaarheid c.q. goede ruimtelijke ordening nog een afweging plaats te vinden.

De inventarisatie binnen Haaksbergen zoals vermeld in het RWP Twente heeft opgeleverd dat er een netto (= nieuwbouw minus sloop) woningvraag voor de jaren 2017 – 2026 is van tussen de 535 en 560 woningen (peildatum: april 2017). Aan beschikbare harde plancapaciteit met directe bouwtitels zijn nog 260 bouwtitels te vergeven (inbreiding 150, uitbreiding 110); er is geen capaciteit gereserveerd in uitwerkingsplannen dan wel wijzigingsplannen. Zie onderstaande tabel.

Gemeente/ (sub)regio	woningvraag periode 2017 t/m 2026			beschikbare harde plancapaciteit			vraag- aanbod verhouding 2017 t/m 2026	harde plannen naar type locatie	
	netto woning vraag (prognose)	vervanging	totaal	directe bouwtitel	Uitwerkings- plicht/ wijzigings- bevoegdheid	totaal*		inbreiding	uitbreiding
Netwerkstad									
Almelo	1.465 tot 1.790	300	1.765 tot 2.090	1.390	385	1.775	85 tot 100%	915	860
Borne	550 tot 670	-	550 tot 675	325	970	1.290	190 tot 235%	120	1.170
Enschede	1.670 tot 2.040	875	2.547 tot 2.915	2.565	-	2.565	90 tot 100%	2.240	325
Hengelo	1.325 tot 1.620	620	1.950 tot 2.240	1.785	290	2.080	95 tot 105%	1.185	895
Oldenzaal	575 tot 705	25	600 tot 730	580	-	580	80 tot 95%	425	155
Noord									
Dinkelland	565 tot 690	220	785 tot 910	485	-	485	55 tot 60%	255	225
Losser	580 tot 710	85	665 tot 795	405	105	515	65 tot 75%	225	285
Tubbergen	475 tot 585	-	475 tot 585	160	30	190	35 tot 40%	25	165
Twenterand	430 tot 525	85	510 tot 610	260	310	570	95 tot 110%	320	250
Zuid									
Haaksbergen	530 tot 650	-	535 tot 650	260	-	260	40 tot 50%	150	110
Hellendoorn	340 tot 420	30	370 tot 445	360	645	1.005	245 tot 270%	255	745
Hof van Twente	495 tot 605	250	760 tot 870	515	75	590	70 tot 80%	480	115
Wierden	465 tot 565	-	465 tot 565	550	60	610	110 tot 130%	145	465
Rijssen- Holten	620 tot 760	-	620 tot 760	330	45	375	50 tot 60%	190	185

Tabel: woningvraag- en aanbod per gemeente 2017-2026

(Bron: provincie Overijssel 2017, actualisatie huishoudingsprognose 2017, opgave planaanbod door gemeenten via planmonitor 2017, bewerking Stec Groep 2017)

Geconstateerd wordt in de RWP Twente dat een deel van de harde Twentse plannen niet voldoet aan de kwalitatieve behoefte in de markt. In een deel van de gevallen betreft het bijvoorbeeld zogenaamde (te grote) weilandplannen, maar het kan ook gaan om het verkeerde product op een binnenstedelijke locatie. Twentse gemeenten moeten daarom hun harde plancapaciteit doorlopen en overwegen of deze nog voldoet aan de kwalitatieve behoefte. Dit geldt voor alle gemeenten, ongeacht of ze al dan geen overprogrammering hebben. Zo gezien kunnen gemeenten nog een zachte (= potentiële) plancapaciteit hebben, ondanks dat ze al een forse plancapaciteit hebben, die voldoet in een kwalitatieve behoefte en dus veel beter passen in de lokale programmering. Veel gemeenten staan derhalve voor een kwalitatieve herprogrammering waarbij harde plancapaciteit moet worden geschrapt en zachte plannen hard worden gemaakt.

In het RWP Twente is vastgelegd dat de Twentse gemeenten maximaal 100% van de gemeentelijke vraag voor de komende 10 jaar naar woningen beschikbaar maken in harde plannen. Dat is in lijn met de ladder. De provincie borgt dit. Door te programmeren voor de eigen behoefte zorgen de gemeenten ervoor dat er geen overaanbod in harde plannen ontstaat op de (regionale) woningmarkt. Hierdoor gaat er in principe geen extra aanzuigende werking uit naar huishoudens uit andere gemeenten. Daarbij zijn migratiecijfers verwerkt in de huishoudensprognose en daarmee ook de regionale behoefte. Alleen in uitzonderingssituaties – als er inhoudelijk markttechnisch een onderbouwing voor is, en de andere gemeenten akkoord zijn – kunnen gemeenten een deel van de behoefte van andere gemeenten in Twente vervullen. Indien gemeenten er onderling niet uitkomen maakt de provincie een afweging die mogelijk in de plaats treedt van het voorgaande. Ook dit wordt geborgd in de provinciale verordening.

De gemeenten in Twente streven naar vrije ruimte in de programmering met een maximum tussen 10 tot 40%. Een aantal gemeenten zit hier al op of onder. In principe is het aanhouden van deze vrije ruimte op dit moment nog enkel een streven, waar echter wel veel draagvlak voor is. Door in (meer dan) 100% van de verwachte vraag al te voorzien met harde plancapaciteit kunnen gemeenten immers goede initiatieven niet meer faciliteren, net zo min als plannen voor plekken die in de toekomst vrijkomen – in het bijzonder binnen bestaand stedelijk gebied – zoals herontwikkeling van locaties en transformatie van scholen, kloosters, kantoren en winkels.

Ofwel: door vrije ruimte te houden in de programmering realiseren/behouden Twentse gemeenten ruimte en daarmee flexibiliteit voor goede zachte plannen die nog in procedure moeten worden gebracht.

Gemeenten die meer dan 100% van de behoefte aan directe bouwtitels en uitwerkingsplichten hebben, hebben aan de rest van Twente uitgelegd hoe zij de overprogrammering gaan terugbrengen. Gemeenten in Twente met overprogrammering hebben begin 2016 een plan gemaakt gericht op een herprogrammering in harde plannen naar maximaal 100% van de lokale behoefte, e.e.a. binnen 3 jaar, bijvoorbeeld door het intrekken van bestemmingsplannen. Zo is er geborgd dat er op korte termijn geen enkele gemeente in Twente overaanbod van harde plancapaciteit heeft. De provincie ziet hierop toe. Verder borgt de provincie met de verordening dat gemeenten uitsluitend uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden met een plancapaciteit tot maximaal 100% van de woningvraag kunnen benutten, en dat afgesproken is dat bij plannen met uitwerkingsplicht en wijzigingsbevoegdheden nogmaals een afweging in het kader van de ladder en/of uitvoerbaarheid c.q. goede ruimtelijke ordening moet plaatsvinden. Hiermee worden buurgemeenten beschermd tegen negatieve effecten van overprogrammering bij buurgemeenten.

In het RWP Twente wordt over Haaksbergen het volgende vermeld: “Er is nog voldoende plancapaciteit in te vullen in Haaksbergen om aan de kwalitatieve woningvraag te voldoen. In de notitie inbreidingslocaties is aan de hand van de meest recente Primos een voorschot genomen op locaties die voor woningbouwontwikkeling in aanmerking kunnen komen. Kwaliteit en planning zijn daarbij in ogenschouw genomen. Bouwen in uitleglocaties gebeurt alleen als daar ook een

nadrukkelijke woonvraag is en dan enkel in kleine vorm. Dat woonsegment verschilt dan ook van het segment dat bij inbreidingslocaties wordt aangeboden.”

Bij woonplannen is de volgende afstemmingsprocedure afgesproken: de gemeenten stemmen woningbouwplannen vanaf 25 woningen binnen bestaand stedelijk gebied af met gemeenten in de subregio en eventueel andere planrelevante gemeenten. Er is sprake van een regionaal afgestemd plan zodra melding is gemaakt en mogelijkheid is geboden mee te denken over het woonplan. Gemeenten stemmen woningbouwplannen vanaf 25 woningen buiten bestaand stedelijk gebied af met gemeenten in de subregio en andere planrelevante gemeenten. Er is sprake van een regionaal afgestemd plan, zodra de meerderheid van de subregio en (overige) planrelevante gemeenten hebben ingestemd. Deze procedure wordt waar nodig geëvalueerd. De bedoeling is een goede afstemming van plannen te realiseren, echter wel op een efficiënte manier.

Ook is afgesproken blijvend te monitoren: de vraag en het aanbod ten aanzien van uitbreiding en vervanging (sloop gevolgd door nieuwbouw) worden apart bijgehouden. Monitoring van vraag en aanbod is een noodzakelijk en continu proces om gezamenlijke uitgangspunten actueel te houden. De gemeenten in het RWP Twente maken samen met de provincie de afspraak om, om de 2 jaar een gezamenlijke behoefte­raming vast te stellen. Ieder jaar wordt door de gemeenten en provincie vastgesteld of de behoefte­raming nog actueel is.

2 Structuurvisie Haaksbergen 2030

2.1 Inleiding

Op 5 maart 2014 heeft de raad van Haaksbergen de Structuurvisie 2030 vastgesteld. De structuurvisie is het gemeentelijke toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente Haaksbergen voor de periode tot 2020 en geeft een doorkijk naar 2030. De visie geeft aan hoe de gemeente omgaat met de thema's infrastructuur, platteland, economie, wonen en duurzaamheid.

De wettelijke basis van deze structuurvisie ligt in artikel 2.1. van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Iedere gemeente is verplicht om de hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling te schetsen en de manier waarop men hier uitvoering aan wil geven. Na vaststelling door de gemeenteraad vormt de structuurvisie de basis voor bestemmingsplannen en beeldkwaliteitsplannen. De structuurvisie vervangt het structuurplan Haaksbergen 2015 uit 2006. Ze vormt één onderdeel van het (vele) beleid dat de gemeente Haaksbergen kent. De structuurvisie vervangt zoals gezegd het structuurplan maar niet andere beleidsstukken. Er is voor gekozen om de lijnen uit de woonvisie, de detailhandelsvisie, het gemeentelijk rioleringsplan en alle andere beleidsnota's in de structuurvisie te laten samenkomen. De structuurvisie is de hoofdlijn, details per thema zitten in de onderliggende beleidsnota's.

Een van de thema's waar de visie een handvat voor probeert te geven is de geprognostiseerde krimp van de bevolking; tussen 2015 en 2024 een afname van 24.400 naar 23.600, iets wat niet betekent dat het aantal huishoudens in de periode eveneens zal afnemen. Dat aantal zal nog tot 2035 blijven toenemen (van 10.200 nu tot circa 10.900 in 2035). Naast de afname van het aantal inwoners kunnen voor de toekomst enkele trends worden geschetst, maar wat die concreet zullen betekenen is moeilijk te voorspellen. Het klimaat verandert, zonder dat we precies weten hoe snel en hoe ver dat

gaat. Dat heeft in Haaksbergen onder andere gevolgen voor het waterbeheer. Grondstoffen worden schaars en daardoor duur. Op termijn zullen nieuwe energiebronnen nodig zijn. De verwachtingen over de economische groei verschillen nogal, en bovendien lijkt het economische systeem op de drempel van een fundamentele verschuiving te staan. Al met al zeer veel onzekerheden.

Met de nieuwe structuurvisie wordt ingespeeld op de gewijzigde omstandigheden en de grotere onzekerheden. De structuurvisie bevat dan ook geen exact programma en ook wordt niet elke vierkante meter van Haaksbergen ingekleurd. Omdat nog niet precies bekend is wat de opgaven voor de komende decennia zullen zijn, staan de kernkwaliteiten van Haaksbergen centraal. Dat zijn kwaliteiten die altijd belangrijk zijn, ook over 20 of 30 jaar. Die kwaliteiten mogen niet verloren gaan en worden bij voorkeur verder versterkt. De inspanningen van de gemeente zijn vooral op deze kwaliteiten geconcentreerd. Er wordt veel ruimte gelaten voor (nog) onbekende ruimtevragen die kunnen bijdragen aan de kwaliteiten van Haaksbergen en voor het leveren van maatwerk op locatieniveau.

2.2 Missie

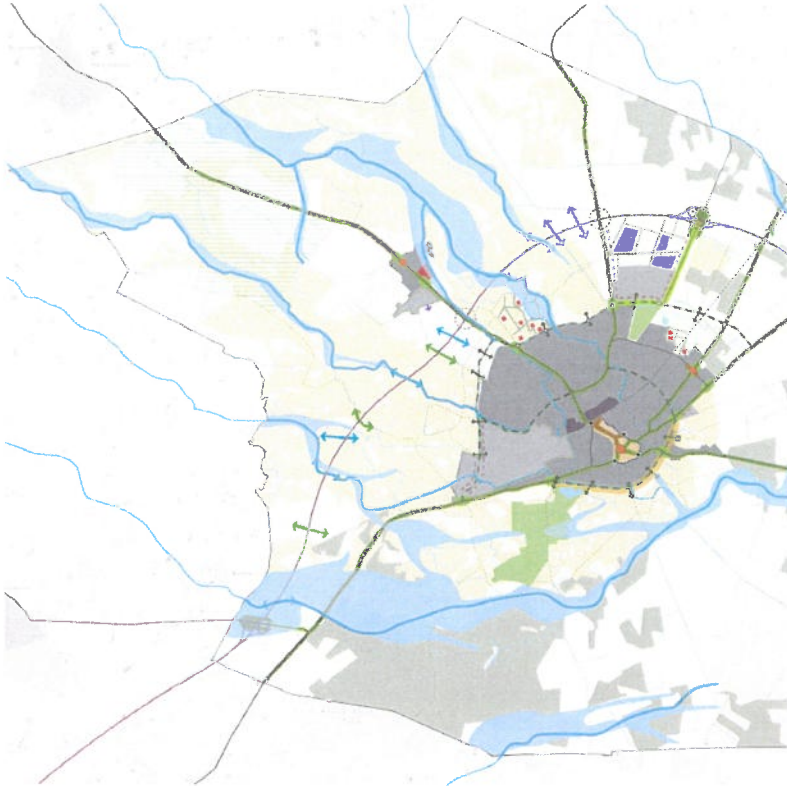
De onderliggende missie luidt daarbij als volgt: “de kracht van Haaksbergen is dat het de voorzieningen van een stad combineert met de goedheid, gezelligheid, bereikbaarheid en groene sfeer van een dorp te midden van een prachtig landschap. De komende jaren gaat het gemeentebestuur zich ervoor inzetten om beide kanten sterker te maken. Dat betekent dus dat het voorzieningenniveau op zijn minst op peil gehouden moet worden en waar mogelijk naar een hoger plan moet worden getild. Het betekent ook dat de gemeente zich er voor inzet om de dorps groene sfeer en de gezelligheid te versterken, terwijl de bereikbaarheid op peil moet worden gehouden. En dat de kwaliteit van het buitengebied met zijn hoge cultuurhistorische waarden en de bijzondere natuurgebieden op peil wordt gehouden en ervoor gezorgd wordt dat dorp en landschap optimaal met elkaar worden verbonden.”

2.3 Ambities

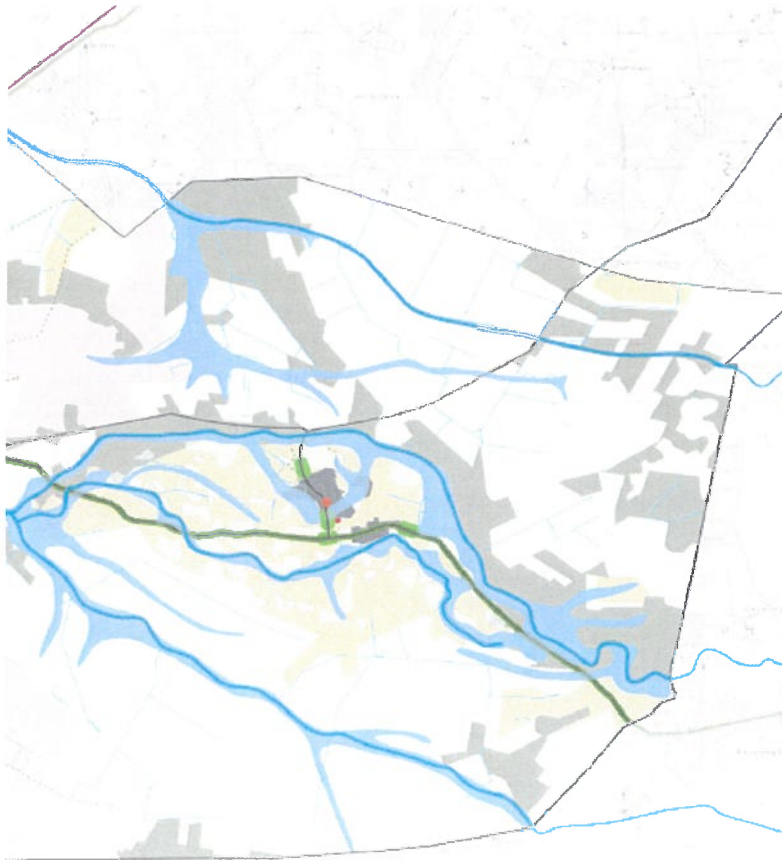
Om de missie te laten slagen, zijn er negen concrete ambities geformuleerd, waarmee de gemeente de komende jaren aan de slag gaat:

1. Verbeteren van de relatie en verzachten van de overgangen tussen dorp en buitengebied.
2. Een sfeervol groen centrum met de Markt als stralend middelpunt.
3. Stimuleren van een gezonde plattelandseconomie en op peil houden van de ecologische en cultuurhistorische kwaliteiten van het buitengebied.
4. Versterken van de cultuurhistorische kwaliteit van de dorpsstructuur.
5. Benutten van de toeristische potentie van de samenhang tussen dorp en landschap.
6. Versterken van de veelzijdigheid van de Haaksbergse economie.
7. Verbreden van het aanbod aan woonmilieus
8. Op peil houden en concentreren van het voorzieningenniveau.
9. Verduurzamen en beleefbaar maken van het watersysteem.

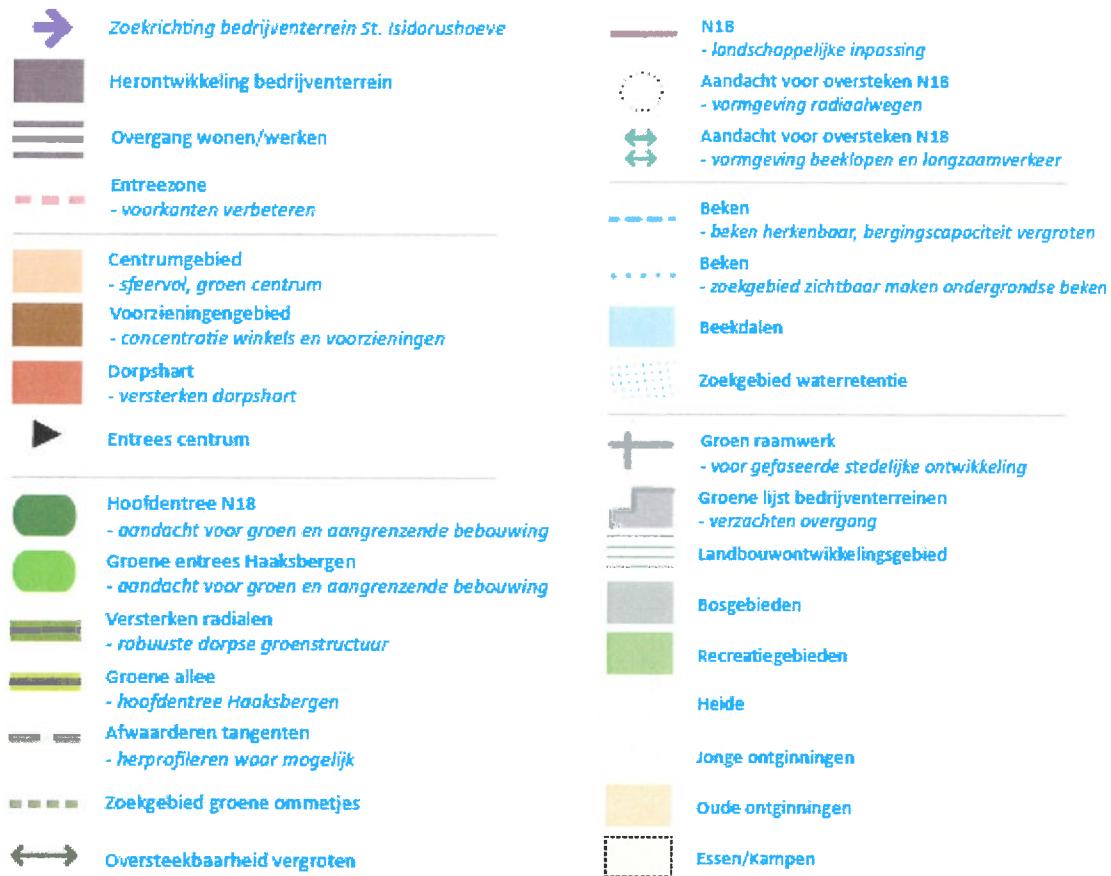
Deze ambities zijn (verderop in de structuurvisie) verder uitgewerkt tot de visie op de ruimtelijke toekomst van Haaksbergen voor de komende jaren. De ambities moeten de gemeente de komende jaren helpen om initiatieven te toetsen. Een plan wordt naast de 9 ambities gelegd: draagt een plan bij aan het realiseren van (meerdere) ambities, ondersteunt het onze missie? Zo ja, dan kan de gemeente meedenken en faciliteren bij de uitvoering. Zo nee, dan gaat de gemeente in gesprek met de initiatiefnemer om te komen tot een plan dat wel bijdraagt aan het realiseren van haar ambities. De 9 ambities staan niet op zichzelf, maar moeten integraal worden opgepakt.



Figuur: visiekaart (deel 1, westzijde) gemeente Haaksbergen



Figuur: visiekaart (deel 2, oostzijde) gemeente Haaksbergen



Figuur: legenda bij structuurvisie Haaksbergen 2030

3. Visie Haaksbergen 2030

In opdracht van de raad van Haaksbergen is de Visie Haaksbergen 2030 opgesteld, welke vervolgens in de raadsvergadering van 25 januari 2017 unaniem door haar is vastgesteld. In deze visie wordt de koers uitgezet richting het jaar 2030. Ze moet worden beschouwd als een kompas voor Haaksbergen; belangrijk is daarom dat het visiedocument niet wordt gezien als eindpunt maar dat het voor alle betrokkenen een levend document is van de te varen koers.

In de laatste 15 jaar is de achterstandspositie van Haaksbergen ten opzichte van het Nederlands gemiddelde steeds verder verminderd. Als die trend zich doorzet is de eerste opgave om de nog bestaande achterstand verder in te lopen. Dat vergt versterkt inzetten op de bestaande trends – met inachtneming van de risico's en kansen als gevolg van trendbreuken en omslagpunten – en versterking van waar Haaksbergen nu al goed in is.

Waar is Haaksbergen nu al goed in? Drie kwaliteiten van Haaksbergen springen in het oog, die de kern vormen van wat Haaksbergen bijzonder maakt. Deze kwaliteitspijlers vormen het fundament van de Toekomstvisie 2030.

De eerste kwaliteitspijler is dat Haaksbergenaren hechte gemeenschappen vormen van betrokken inwoners. Er is een rijk verenigingsleven, er zijn veel vrijwilligers, actieve kerkgemeenschappen en ondernemersverenigingen met een grote achterban. Noaberschap is kenmerkend voor de Haaksbergse mentaliteit.

De tweede kwaliteitspijler wordt gevormd door het fraaie buitengebied van Haaksbergen. Dit maakt Haaksbergen een aantrekkelijk rustpunt voor de omgeving en de basis voor toerisme en recreatie.

De derde kwaliteitspijler bestaat uit het voorzieningenniveau in Haaksbergen: dit is behoorlijk op orde. Er zijn goede onderwijsvoorzieningen voor basis en voortgezet onderwijs. Er zijn vele sportverenigingen (in Haaksbergen alleen al 60), de zorg is goed geregeld en er zijn ook goede culturele voorzieningen.

In de visie wordt aangehaald dat we geneigd zijn van continuïteit uit te gaan als het gaat om de toekomst: ontwikkelingslijnen uit het verleden worden dan doorgetrokken naar de toekomst. Echter, de gedachte dat alles maar zo doorgaat kan een valkuil zijn. Dan wordt het beleid gericht op vraagstukken uit het verleden. Er zal daarom – zoals hierboven reeds aangehaald – ook gekeken moeten worden naar trendbreuken en omslagpunten zodat geanticipeerd kan worden op de vraagstukken van de toekomst. Trendbreuken kunnen we nu al zien aankomen, bij omslagpunten komt een sluimerende ontwikkeling ineens aan de oppervlakte. Vaak met grote impact. Door op het juiste moment de ontwikkelingen een duwtje te geven kunnen vaak grote positieve effecten worden bereikt.

De eerste trendbreuk word gevormd door de demografische ontwikkeling.

Op 1 januari 2016 telde de gemeente Haaksbergen 24.332 inwoners³. In de periode vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw tot 2010 kende Haaksbergen een aanzienlijke toename van het aantal inwoners. De omslag kwam in 2010 toen de groei van het inwonertal tot stilstand kwam. Volgens de prognoses zal tot 2030 de bevolkingsomvang van Haaksbergen relatief stabiel blijven. Dat is afwijkend van de ontwikkeling bij overige landelijke gemeenten in Twente waar voorspeld wordt dat het inwonertal de komende jaren zal dalen. In 2040 wordt nog steeds een bevolkingsaantal van bijna 25.000 inwoners voorspeld.

Het aantal huishoudens zal ook in de toekomst in Haaksbergen toenemen, ondanks de relatief stabiele bevolkingsomvang in de komende jaren. Dat komt vooral door de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens. Uit de prognose komt naar voren dat in Haaksbergen in 2030 het aantal huishoudens met 1.300 zal zijn gestegen, namelijk van 9.968 in 2016 tot 11.336, een toename van ongeveer 14%.

Vanwege de ontwikkeling in aantal en samenstelling van de huishoudens, zal ook de samenstelling van de woningvoorraad in Haaksbergen veranderen. De woningvoorraad van Haaksbergen heeft tot 2010 een sterke groei laten zien, die rond 2010 is afgevlakt.

Om aan de veranderende woonwensen te kunnen voldoen, zullen in Haaksbergen nieuwe woningen aan de bestaande voorraad worden toegevoegd. De prognose is als volgt, zie onderstaande figuur:

Prognose woningvoorraad Haaksbergen¹⁶

2016	2020	2030
10.162	10.511	11.124

Figuur: prognose woningvoorraad

Welke strategische mogelijkheden vloeien uit de veranderde en in de toekomst verder veranderende demografische opbouw van Haaksbergen voort?

- Haaksbergen moet zorgen dat het in de toekomst zijn jongeren behoudt. Nu al ontbreekt -- afgezien van sportfaciliteiten -- vertier voor jongeren van rond de achttien. Voorkom dat door de vergrijzing de vitaliteit van de jeugd uit de gemeenschap verdwijnt.
- Hoewel het aantal hoogopgeleiden in Haaksbergen boven het landelijk gemiddelde ligt, blijven jongeren die een HBO- of universitaire studie volgen, vaak niet in Haaksbergen wonen. De werkgelegenheid is er niet naar. Op MBO-niveau is voldoende werkgelegenheid, maar op HBO- en universitair niveau zijn onvoldoende banen. Streef in samenwerking met het bedrijfsleven en kennisinstellingen naar bedrijvigheid die werkgelegenheid biedt ook voor hoger opgeleiden.
- De vergrijzde ouderen van de toekomst zijn heel anders dan de grijze ouderen van vroeger. Ze zijn vitaal en ondernemend. Ze zijn vaak rijker dan de ouderen van vroeger en de jeugd van nu. Economie en samenleving gaan zich aan deze nieuwe ouderen aanpassen. Dat schept nieuwe markten en nieuwe kansen. Nu al richten bedrijven zich op de markt voor ouderen: elektrisch fietsen, hoortoestellen, gezondheidszorg en gezondheidsproducten. Vooral als het gaat om vrijetijdsbesteding liggen er grote kansen voor Haaksbergen in de vorm van een uitgekiend en aantrekkelijk aanbod voor toerisme en recreatie in het buitengebied.

De tweede trendbreuk ligt in de grote betekenis van de N18 voor Haaksbergen. Haaksbergen ligt relatief 'afgelegen' in het platteland. Het ligt op ongeveer tien kilometer afstand van grote verbindingswegen als de A1, het Twentekanaal of de Intercityspoorlijn naar Duitsland.

De aanleg van de nieuwe N18 zal in 2018 gereed zijn. Door de nieuwe N18 wordt de bereikbaarheid van Haaksbergen sterk vergroot. Het snelverkeer wordt om de dorpskern van Haaksbergen heengeleid. De nieuwe N18 kan de positie van Haaksbergen als kern in een regionaal economisch netwerk versterken, waardoor de bedrijvigheid in Haaksbergen toeneemt. De nieuwe N18 kan er -- tegelijkertijd -- ook toe leiden dat forenzenverkeer makkelijker wordt, waardoor inwoners van Haaksbergen wel in de gemeente wonen, maar elders in de grote steden gaan werken.

Wat zijn de strategische mogelijkheden die uit de nieuwe N18 voor Haaksbergen voortvloeien?

- Kijk welke kansen uit de door de N18 versterkte positie van Haaksbergen als kern van het regionaal netwerk voortvloeien en probeer die te benutten.
- Realiseer je dat bewoners van Haaksbergen voor winkelvoorzieningen in de toekomst makkelijker voor de grote steden in de nabijheid kunnen kiezen.
- Versterk de woonfunctie van Haaksbergen door verbetering van het woonaanbod, waardoor Haaksbergen aantrekkelijker wordt als woongebied voor mensen die in grote steden in de nabijheid werken.

De *derde trendbreuk*: de ontwikkeling van het winkelcentrum van Haaksbergen. Het gaat niet goed met het winkelcentrum van Haaksbergen. De algehele indruk is niet uitnodigend. Veel gevels missen kwaliteit. Er is weinig verbinding tussen panden. Gebouwen staan los van elkaar en kennen blinde muren aan achter- of zijkant. Er is relatief veel leegstand. Er is geen verbinding in looproute. Het winkelaanbod in het centrum heeft vooral een verzorgende functie, voor recreatief winkelen wijken veel Haaksbergenaren uit naar de grote steden in de regio.

Als niet snel en fundamenteel wordt ingegrepen is de kans groot dat het winkelcentrum van Haaksbergen in een neerwaartse spiraal belandt. Als eenmaal winkels sluiten en leegstand ontstaat, wordt het vestigingsklimaat voor de overige winkels snel slechter. In heel Nederland hebben winkelcentra het moeilijk.

Winkelen wordt steeds meer vrijetijdsbesteding waarbij de aangename ervaring van een prettig verblijf in een fraaie omgeving vol verrassende impulsen de doorslag geeft.

Wat zijn de strategische mogelijkheden die uit de ontwikkeling van het winkelcentrum voor Haaksbergen voortvloeien?

- Probeer de situatie te doorbreken waarin individuele belangen en collectief belang met elkaar in conflict staan. Creëer een situatie waarin alle partijen inzien dat het vanuit een gezamenlijk belang noodzakelijk is om individuele concessies en investeringen te doen die op de langere termijn ook in het individueel belang zijn.
- Overweeg (nogmaals) of een gezaghebbende buitenstaander met visie op het winkelcentrum in staat is de huidige patstelling te doorbreken.
- Besluit welke richting voor de ontwikkeling van het winkelcentrum vruchtbaarder is: de ontwikkeling van een masterplan, of een stapsgewijze benadering.

Het *vierde punt betreft een omslagpunt*: de ontwikkeling van landbouw en natuur in het buitengebied. Het grootste gedeelte van het grondgebied van Haaksbergen is in gebruik als agrarisch terrein, namelijk 7.203 van de 10.550 hectare. De landbouw in Nederland bevindt zich op een omslagpunt. Bij veel landbouwbedrijven speelt het probleem dat geen opvolging gevonden kan worden. Daarnaast vinden momenteel ingrijpende technologische ontwikkelingen in de landbouw plaats. De fraaie natuur in het buitengebied kan een belangrijke impuls geven aan het type bedrijvigheid dat bij uitstek bij Overijssel past: de omgevingseconomie. Allerlei diensten die met toerisme en recreatie te maken hebben,

maar ook met vrijetijdsbesteding zoals sport en ontspanning, zullen in de toekomst belangrijk worden. Mensen beginnen steeds meer in te zien hoe groot de impact van de groene ruimte op gezondheid en welbevinden van mensen is.¹⁸ Dat biedt grote kansen voor de economie van Haaksbergen.

Omslagpunt vijf: de ontwikkeling van duurzame industrie en circulaire economie In 2030 komen de consequenties van de klimaatverandering in beeld. Het KNMI verwacht een stijging van de temperatuur van ongeveer 2 graden en extreme neerslagpatronen. Dat zal bedrijven die zich toegelegd hebben op zo klimaatneutraal mogelijk produceren een stevige steun in de rug geven. Innovatieve bedrijven die duurzaam produceren en zo de afhankelijkheid van fossiele energie en grondstoffen verminderen zullen een lucratief verdienmodel krijgen.

Haaksbergen heeft nu al met het bedrijventerrein Stepelerveld een behoorlijk stap in de goede richting gedaan. In Haaksbergen bevinden zich een aantal innovatieve bedrijven die tot de top van het duurzame bedrijfsleven in Nederland horen.

De drie kernkwaliteiten en de vijf trendbreuken c.q. omslagpunten hebben – in samenspraak met de bevolking van Haaksbergen – tot een kernambitie geleid die zich als volgt laat omschrijven: “Haaksbergen, een bruisende, naar buiten gerichte duurzame dorpstad te midden van een groene oase.”

Dit toekomstbeeld wordt verwezenlijkt door in te zetten op de volgende ambities:

Ambitie 1. Bruisende dorpstad met een hoog niveau aan voorzieningen

Door de vele voorzieningen is Haaksbergen ook in 2030 een aantrekkelijke gemeente. Veel voorzieningen zijn initiatieven van inwoners, draaien op vrijwilligers en bouwen op de betrokkenheid en soms financiering van de lokale bevolking en ondernemers. Dit past goed bij de Noaberschap waar Haaksbergen in 2030 nog steeds om bekend staat.

Wonen in Haaksbergen is goedkoper dan in steden als Enschede en Hengelo en dat trekt veel gezinnen die in Haaksbergen wonen en elders werken. Door uitbreiding van het woningaanbod kan Haaksbergen de verwachte stijging van het aantal eenpersoonshuishoudens opvangen en tevens aantrekkelijk blijven voor jongeren.

We blijven zorgen dat Haaksbergen kwalitatief goed basis- en voortgezet onderwijs kan bieden en dat er een ruim aanbod is van de verschillende onderwijsstromingen. Dit zorgt ervoor dat Haaksbergen een aantrekkelijke gemeente blijft voor gezinnen.

Ambitie 2. Bestendigen van de sociale verbondenheid met aandacht voor alle leeftijden

Haaksbergen focust op het behoud van jongeren en het aantrekken van adolescenten. De focus ligt op het aantrekken van gezinnen met kinderen, maar dat wil niet zeggen dat er geen aandacht is voor ouderen.

De voorzieningen voor ouderen zijn goed op peil. Dat geldt met name voor de gezondheidsvoorzieningen en voorzieningen voor vrije tijdsbesteding.

Inwoners voelen zich veilig en thuis in Haaksbergen. Mensen hebben aansluiting bij sociale gemeenschappen in de vorm van (sport) verenigingen en geloofsgemeenschappen. De sterke sociale cohesie blijkt uit het actieve verenigingsleven. Noaberschap is onderdeel van de Haaksbergse mentaliteit.

Ambitie 3. Inzetten op ruimtelijke samenhang en verbinding met de kerkdorpen

De nieuwe N18 biedt kansen voor Haaksbergen. Om die kansen te verzilveren en de bedreigingen af te wenden, beziet Haaksbergen zijn ruimtelijke structuur vanuit een nieuw perspectief.

We zorgen ervoor dat de kerkdorpen sterk bij de kern van Haaksbergen betrokken blijven met oog voor hun eigenheid en kracht.

Eerste aandachtspunt is het verbeteren van de structuur van het winkelcentrum. Het marktplein van Haaksbergen moet de centrale openbare, culturele en maatschappelijke plek worden waar mensen winkelen en elkaar ontmoeten. We maken gezamenlijk het winkelcentrum van Haaksbergen tot een gebied waar het prettig verblijven is.

Daarbij past een aanpak die versnippering en losse projecten tegengaat. Belangrijke voorwaarde om het winkelcentrum te revitaliseren is daarom een blik naar buiten die de individuele belangen overstijgt.

Ambitie 4. Koesteren van het natuurschoon

Haaksbergen is een groene gemeente. De natuur rond Haaksbergen draagt sterk bij aan de kwaliteit van het wonen. Er zijn wandel- en fietsroutes, sommige speciaal voor kinderen, en uitspanningen waar men in alle rust kan genieten van de omgeving. Ook aan sportieve recreanten is gedacht: in de bossen vindt men avontuurlijke stormbanen om te trainen.

De groene oase rond Haaksbergen kan sterker worden gekoesterd. Door in te zetten op natuurbehoud en natuurontwikkeling wordt de woonallure van Haaksbergen versterkt.

Ambitie 5. Bereiken van maximale duurzaamheid en circulaire economie

Haaksbergen heeft een uitstekende uitgangspositie om zich als duurzaamste gemeente in de regio te profileren. Die positie moet verder uitgebouwd worden. Duurzaamheid is niet alleen een moreel vereiste om de aarde op een goede manier aan toekomstige generaties over te dragen, duurzaamheid zal steeds meer het verdienmodel van de toekomst zijn.

Haaksbergen profileert zich in 2030 binnen de regio sterk als duurzaamheidshub.

Haaksbergen zet in op intensieve relaties met kennisinstellingen in Twente. De agrarische sector heeft zich gespecialiseerd in precisielandbouw of zorgt als verbrede landbouw voor de natuur rond Haaksbergen. De gemeente geeft zelf het goede voorbeeld. Haaksbergen is in 2030 geslaagd een volledig klimaatneutrale gemeente te worden.

Ambitie 6. Intensieve samenwerking met de regio vanuit een krachtige samenleving

Haaksbergen is in 2030 sterk georiënteerd op de regio. Samenwerking richt zich met name op andere Twentse gemeenten. De ambitie van Haaksbergen is om een sterk eigen profiel te combineren met goede regionale samenwerking. Het bundelen van de krachten is goed voor de regio en goed voor Haaksbergen. Mooie kansen met nabijgelegen Duitse en Gelderse gemeenten laat Haaksbergen niet onbenut.

Bij het bepalen van de ambities voor Haaksbergen in 2030 zijn geen uitspraken gedaan over de bestuurlijke vormgeving die nodig is om de gestelde ambities te verwezenlijken. In de Visie Haaksbergen 2030 komen de ambities op de eerste plaats en is de bestuurlijke toekomst daarvan een afgeleide.

4. Notitie inbreidingslocaties 2025 (november 2017)

Voordat een gemeente mag uitbreiden buiten de bebouwde kom moet aangetoond zijn dat deugdelijk geïnventariseerd is waar en in welke mate er nog inbreiding kan plaatsvinden vóórdát tot uitbreiding wordt overgegaan. Mede daarom, én om een leidraad te hebben voor binnenstedelijke ontwikkelingen, heeft de raad van Haaksbergen op 1 november 2017 de notitie “Inbreidingslocaties Haaksbergen 2025” vastgesteld. Ze beschrijft in enkele hoofdstukken de locaties waarvan op dit moment voorzienbaar is dat deze in de komende jaren herontwikkeld worden of zouden kunnen worden. De diverse locaties zijn in deze notitie in een drietal categorieën ingedeeld.

4.1 Toetsing inbreidingslocaties aan structuurvisie 2030

Allereerst worden de locaties beschreven die reeds in uitvoering zijn. Vervolgens komen de locaties aan bod die in de komende periode tot circa 2020 tot herontwikkeling kunnen komen. Tot slot worden potentiële locaties voor de toekomst, na 2020, benoemd. Bij de invulling van deze (potentiële) inbreidingslocaties gelden de negen ambities uit de structuurvisie 2030 (vastgesteld door de gemeenteraad op 5 maart 2014) als uitgangspunt. Een plan wordt als het ware naast de 9 ambities gelegd: draagt een plan bij aan het realiseren van (meerdere) ambities, ondersteunt het onze missie? Zo ja, dan kan de gemeente meedenken en faciliteren bij de uitvoering.

Niet alle ambities zijn op elke plek even goed realiseerbaar, dit is mede afhankelijk van de situering

van de diverse inbreidingslocaties. Per ambitie is de volgende vertaling richting de verschillende inbreidingslocaties gegeven.

Ambitie 1: Verbreden van het aanbod aan woonmilieus: deze ambitie geldt voor alle inbreidingslocaties. Per locatie kan het meest wenselijke woonmilieu verschillen. Maar in algemeenheid kan bij iedere inbreidingslocatie rekening worden gehouden met een verbreding van het aanbod aan woonmilieus.

Ambitie 2: Verduurzamen en beleefbaar maken van het watersysteem: deze ambitie geldt ook voor alle inbreidingslocaties. Water is immers een ordenend principe, maar moet ook als zodanig toegepast gaan worden. Zeker in bestaand stedelijk gebied, waar de ruimte vaak beperkt is, dient vanaf het begin van een herontwikkeling voldoende oog te zijn voor water.

Ambitie 3: Versterken van de cultuurhistorische kwaliteit van de dorpsstructuur: deze ambitie kan met name worden toegepast op locaties langs de historische wegenstructuur en op locaties met karakteristieke panden.

Ambitie 4: Een sfeervol groen centrum met de Markt als stralend middelpunt: deze ambitie geldt voor de locaties die zich binnen de centrumring bevinden.

Ambitie 5: Op peil houden en concentreren van voorzieningen: deze ambitie geldt voor locaties aan de rand van het centrum en direct buiten het kernwinkelgebied.

Ambitie 6: Versterken van de veelzijdigheid van de Haaksbergse economie: deze ambitie heeft betrekking op de locaties rondom bestaande bedrijventerreinen.

Ambitie 7: Benutten van de toeristische potentie van de samenhang tussen dorp en landschap: deze ambitie geldt met name voor het gedeelte van het centrum dat gelegen is tussen de MBS en het winkelgebied en voor locaties aan de (zuidelijke) rand van het dorp.

Ambitie 8: Verbeteren van de relatie en verzachten van overgangen tussen dorp en buitengebied: deze ambitie geldt voor locaties aan de rand van de dorpskern, bij entrees en langs invalswegen. Deze locaties vallen niet of nauwelijks onder de reikwijdte van de inbreidingslocatiesnotitie.

Ambitie 9: Stimuleren van een gezonde plattelandseconomie en op peil houden van de ecologische en cultuurhistorische kwaliteiten van het buitengebied: deze ambitie heeft betrekking op locaties die niet vallen onder de reikwijdte van deze notitie

4.2 Invulling naar woonmilieus

Binnen Haaksbergen is grofweg een drietal woonmilieus te onderscheiden: 'centrum dorps', 'groen dorps' en 'landelijk'. Binnen deze woonmilieus is het belangrijk het woningaanbod aantrekkelijk en gevarieerd te houden en de voorzieningen op niveau. De invulling van de diverse inbreidingslocaties kan hierin een belangrijke rol spelen. Door op elke plek de juiste invulling te kiezen wordt Haaksbergen als geheel aantrekkelijker.

Woonmilieu 1: Centrum Dorps

Dit woonmilieu is te vinden in en rondom het (winkel) centrum van Haaksbergen. Dit woonmilieu heeft een duidelijke aantrekkingskracht voor jongeren en ouderen. Deze doelgroepen hebben meestal behoefte aan wat kleinere betaalbare woningen in de omgeving van het centrum. Hierbij willen jongeren in zijn algemeenheid liever middenin de levendigheid van het centrum zitten en ouderen net erbuiten, maar wel op loopafstand van de diverse voorzieningen. Er is binnen dit woonmilieu het meeste behoefte aan appartementen met lift.

Een andere belangrijke opgave/randvoorwaarde voor de toekomst is het behoud van de voorzieningen. Hierbij is concentratie van de winkelveorzieningen belangrijk. Uitgangspunt is dat het kernwinkelgebied zich concentreert tussen de Markt (met het horecaplein) en de Jumbo. Door detailhandel van de omliggende straten richting het kernwinkelgebied te verplaatsen, dreigt echter leegstand op de vrijkomende locaties. Op de plekken waar een dergelijke leegstand dreigt, kan herbestemming een oplossing bieden. Omzetting van detailhandel naar woningen is rondom het centrum daarom belangrijk om de kwaliteit van dit woonmilieu op termijn te kunnen garanderen. Het initiatief ligt bij de pandeigenaren, maar als gemeente kunnen we hierin wel meedenken en in voorkomende gevallen medewerking verlenen aan noodzakelijke bestemmingsplanwijzigingen.

Woonmilieu 2: Groen Dorps. Dit woonmilieu is te vinden in de diverse (naoorlogse) woonwijken rondom het dorpscentrum van Haaksbergen. Iedere wijk heeft zijn eigen stijl en specifieke kwaliteiten. De aantrekkingskracht van dit woonmilieu is gelegen in de groene setting en de nabijheid van de dorpse voorzieningen. De verwachting is dat het aandeel huurwoningen in de toekomst zal afnemen. Daarnaast bestaat de wens ruimer te wonen in het groen. Enkele wijken binnen dit woonmilieu hebben in verhouding weinig groen en zijn voor Haaksbergse begrippen vrij dicht bebouwd. De toekomstige opgave bestaat vooral uit het versterken van de positieve kwaliteiten van dit woonmilieu. Binnen dit woonmilieu ligt een grote opgave als het gaat om inbreiding. Het aantal voorzieningen (waaronder scholen) zal afnemen. Deze ontwikkeling biedt kans om dit woonmilieu verder te versterken en uit te breiden. Plaatselijke verdunning van de bestaande woningvoorraad, uitbreiding van dit woonmilieu door middel van herontwikkeling en aandacht voor de bestaande en het creëren van nieuwe (groene) kwaliteiten zijn hierin kernbegrippen. Dit woonmilieu is vooral aantrekkelijk voor gezinnen en vitale ouderen. Deze laatste doelgroep heeft wel behoefte aan kleinere huisvesting. Bij dit woonmilieu is vernieuwing van woningvoorraad een belangrijk aandachtspunt, waarbij met name gelet moet worden op levensloopbestendigheid van woningen. Het gaat niet zozeer om het uitbreiden (in oppervlakte) van dit woonmilieu, maar om het versterken ervan. Kwaliteit gaat hier heel nadrukkelijk boven kwantiteit.

Woonmilieu 3: Landelijk. Dit woonmilieu is te vinden in het buitengebied van Haaksbergen, maar ook binnen de kerkdorpen Buurse en Sint Isidorushoeve. Het landelijk gebied staat aan de vooravond van schaalvergroting en vernieuwing. De komende jaren komen steeds meer stallen leeg te staan.

Middels het VAB en rood voor roodbeleid maakt de gemeente Haaksbergen het mogelijk woningen te realiseren in het buitengebied. Het is van groot belang om aan te sluiten bij de bestaande landschapskenmerken. Aan de rand van de dorpen zouden ook woningen gerealiseerd kunnen worden met de kenmerken die bij dit type woonmilieu passen. Dit woonmilieu biedt ruimte, die in principe niet binnen de voorgaande twee woonmilieus mogelijk is. Te denken valt aan ruime kavels met veel "groene" ruimte eromheen.

4.3. Inbreidingslocaties in ontwikkeling of in uitvoering

In deze paragraaf zijn de locaties opgenomen die reeds in uitvoering zijn (waar reeds gebouwd wordt), of waarvan vrij zeker is dat deze voor 2020 in uitvoering worden genomen (locaties die nu in voorbereiding / ontwikkeling zijn). Deze locaties worden momenteel al concreet opgepakt. Indien zich geen onvoorziene omstandigheden voordoen, zullen deze locaties in 2020 geheel of grotendeels gerealiseerd zijn. Het betreft de volgende 20 locaties:

	Locatie	Grond gebonden	Niet grond gebonden	Totaal aantal	Reeds in uitvoering
1	Kop Parallelweg, 1 ^e fase	2	9	11	
2	Kop Parallelweg, 2 ^e fase	30*		30*	
3	Frankenhuis, 1 ^e fase	8		8	X
4	Frankenhuis, 2 ^e fase	10		10	
5	Frankenhuis, 3 ^e fase		16*	16*	
6	Hassinkborgh		15*	15*	
7	Brem	8*		8*	
8	De Greune Linde	40		40	X
9	Enschedeestraat (Huiskes-Kokkeler)	7		7	
10	Marktplan, 1 ^e fase (Molenstraat 1)		9*	9*	
11	Marktplan, 2 ^e fase	16*	24*	40*	
12	Sterrebosstraat 2 ('t Iemenschouer)		20*	20*	
13	Albert Cuyplaan	3*		3*	
14	Eibergsestraat (Diverse locaties; omzetting detailhandel in wonen)		15*	15*	
15	Ds. van Kriekenstraat 1	2		2	X
16	Het Meuke	23 (-/- 20)		3**	X
17	Smitterijhof	6		6	X
18	Blankenburgerstraat 40	8*		8*	
19	Blankenburgerstraat 38		10	10	X
20	Veldkampstraat 9 - 13	4		4	X
21	Spanbeddestraat 4 (vml. brandweer)				

- * Aantallen zijn indicatief, plannen zijn nog niet nader uitgewerkt
 ** 20 woningen gesloopt en 23 nieuw gebouwd

Tabel: inbreidingslocaties in ontwikkeling / uitvoering

4.4. Locaties voor de toekomst (na 2020)

In deze paragraaf zijn de locaties opgenomen die nu nog niet in uitvoering en/of in ontwikkeling zijn, maar die voor de langere termijn mogelijk geschikt kunnen zijn voor herontwikkeling. Deze locaties zullen vermoedelijk niet allemaal tot herontwikkeling leiden. Omdat momenteel nog onvoldoende duidelijkheid is over de herschikking van schoollocaties, zijn bijvoorbeeld alle scholen die in het lopende onderzoek worden meegenomen vooralsnog bestempeld als potentiële inbreidingslocatie. Gezien de hoeveelheid locaties die tot 2020 reeds voor herontwikkeling in aanmerking komen én de woningaantallen die daarmee gerealiseerd kunnen worden, worden deze locaties vooralsnog als locaties voor de toekomst beschouwd. Het betreft de volgende 12 locaties.

	Locatie	Grond gebonden	Niet grond gebonden	Totaal
22	Holthuizen / De Wereld (Holthuiserstraat)			**
23	Theo Scholte (van Brakelstraat)			**
24	De Weert (Bartokstraat)			**
25	't Wiedenbroek			94***
26	Diepenmaat (Oude Enschedeseweg / Enschedesestraat)	12*		12*
27	Keizers (Hengelosestraat)	12*		12*
28	't Assink (van Brakelstraat)			**
29	Lourdeskerk (Sonderenstraat)		6*	6*
30	Twijnerstraat / Spoelsterstraat (divers)	4*		4*
31	Livio (Lansinkstraat)	6*		6*
32	't Saalmerink			***
33	De Brink / Sterrebosstraat (voormalig politiebureau en dubbele woning)			

- * Aantallen zijn indicatief, plannen zijn nog niet nader uitgewerkt.
- ** Afhankelijk van de uiteindelijke herschikking van de scholenlocaties en nadere uitwerking van herontwikkelingsplannen
- *** Het betreft hier de specifieke vraag van een doelgroep. Genoemde aantallen zijn indicatief op basis van de opgave door Domijn. Definitieve aantallen worden t.z.t. bepaald naar aanleiding van de specifieke vraag. Daarnaast zullen de bestaande aantallen gesloopt worden waardoor het netto aantal veel lager zal liggen.

Tabel: inbreidingslocaties na 2020

4.5 Overige locaties / reservelocaties

De overige / reserve locaties zijn locaties die op langere termijn voor een kwalitatieve herontwikkeling in beeld zijn. Deze locaties functioneren voorlopig nog prima, maar een verbeteringslag is haalbaar en wenselijk. Het gaat om de volgende twee locaties, waarvan gezien de mate van onzekerheid nu nog geen aantallen worden benoemd.

	Locatie	Grond gebonden	Niet grond gebonden	Totaal
34	TTH-terrein (Goorsestraat)			
35	Odink en Koenderink (Parallelweg)			

Tabel: reserve inbreidingslocaties

4.6. Capaciteit inbreidingslocaties versus woningbehoefte

In totaal kan met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid worden vastgesteld dat de gevraagde hoeveelheid woningen (gebaseerd op de meest recente Primos cijfers) niet volledig met deze inbreidingslocaties zal kunnen worden behaald. Dit betekent dat voor wat betreft de capaciteit er geen reden is om bepaalde locaties helemaal niet of eventueel getemporeerd in ontwikkeling te brengen. De volledige capaciteit kan in theorie benut worden.

Vanwege de capaciteit is het dus niet nodig om te sturen op de locaties, dat kan prima aan de markt overgelaten worden. Maar er moet wel voor gewaakt worden dat niet alle locaties met dezelfde programmering tegelijkertijd in ontwikkeling worden genomen. Het is belangrijk om maatwerk te leveren en continu een vinger aan de pols te houden bij herontwikkelingen. De vraag welke volgorde gehanteerd wordt bij de herontwikkeling van de diverse inbreidingslocaties zal grotendeels door de markt bepaald kunnen worden, maar daarnaast moet er wel gestuurd worden op voldoende variatie van het aanbod.

4.7 Noodzaak tot aansluiting bij kwalitatieve behoefte

In augustus 2016 is vanuit de Saxion Hogeschool Deventer, opleiding Ruimtelijke Ordening en Planologie het afstudeeronderzoek 'De kwalitatieve nieuwbouwbehoefte, Gemeente Haaksbergen, 2016 -2020' verricht.

Dit afstudeeronderzoek had als doel 'het geven van een indicatie van de kwalitatieve nieuwbouwbehoefte in de gemeente Haaksbergen voor de komende vijf jaar'. Dit doel is zo geformuleerd, omdat de laatste Primoscijfers voorspellen dat de vraag aan nieuwbouwwoningen in de komende 10 jaar groter is dan het totale aanbod van de potentiële inbreidingslocaties die momenteel in beeld zijn. Doordat de vraag in principe groter is dan het aanbod, is er vanuit de aanbodzijde weinig prikkel om de meest optimale vorm van woningbouw aan te bieden. Ontwikkelaars kunnen daardoor blijven kiezen voor het hoogste (financiële) rendement, hetgeen niet altijd het beste is voor Haaksbergen, zeker niet op de lange termijn.

Het rapport springt op hier op in en verschaft inzicht in de kwalitatieve behoefte. Deze kwalitatieve behoefte is beschreven als de vraag naar woningtype en het woonmilieu. Uit deze kwalitatieve behoefte kan worden opgemaakt welke soort woningen het beste gerealiseerd kan worden en op welke locatie dit het beste kan (of aan welke eisen de locatie zou moeten voldoen).

De conclusies van het afstudeeronderzoek bevestigen het beeld dat de ontwikkelingen van de laatste decennia (gemixte woningbouw van rijenwoningen, twee-onder-een-kap woningen en vrijstaande woningen) niet het beste voorzien in de kwalitatieve behoefte van de komende vijf jaar. Er blijkt voornamelijk behoefte te zijn aan patiowoningen in het centrum en in de Veldmaat en aan bouwkavels voor vrijstaande woningen in het centrum, de Hassinkbrink en de Veldmaat.

Dit levert belangrijke aandachtspunten voor de herontwikkeling van inbreidingslocaties op, omdat hiermee de herontwikkelingen beter kunnen aansluiten bij de (nu bekende) kwalitatieve vraag. De beschikbaarheid van rijenwoningen en twee-onder-een-kap woningen blijkt ruim voldoende te zijn om in de toekomstige vraag te kunnen voorzien indien er voldoende doorstroming in de woningmarkt op gang komt. Deze doorstroming kan gestimuleerd worden door herontwikkelingen van inbreidingslocaties zo veel als mogelijk aan te laten sluiten bij de specifieke kwalitatieve behoefte die er is.

Doordat de kwalitatieve behoefte anders is dan de meest gehanteerde woningtypes bij realisatie van nieuwbouwprojecten, vraagt dit wel een omslag in denken bij ontwikkelaars. Of deze omslag er zal komen, is mede afhankelijk van het financiële perspectief voor de ontwikkelaars. Mede daarom kan het verstandig zijn om als gemeente een inbreidingslocatie die reeds in het bezit is, zelf tot ontwikkeling te brengen met het juiste kwalitatieve aanbod (patio's en zelfbouwkavels voor vrijstaande woningen).

Rekenkamercommissie
T.a.v. het secretariaat
Blankenburgerstraat 28
7481 EB HAAKSBERGEN

Uw kenmerk :
Uw datum : 29 maart 2018
Behandeld door : Gerlo van der Wens
Telefoonnummer : (053) 573 45 67

Zaaknummer : E-12133
Kenmerk : *nr / w 25612*
Bijlagen :
Datum : 25 APR. 2018

Onderwerp: Concept rapport "De ladder beklommen"

Geachte Rekenkamercommissie,

Op 29 maart 2018 ontvingen wij van u het concept rapport "De ladder beklommen". Op grond van uw onderzoeksprotocol heeft u ons dit rapport aangeboden voor bestuurlijk wederhoor.

Zoals u zelf in uw onderzoek aangeeft is uw rapport niet een traditioneel rekenkameronderzoek naar de effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid van lokaal overheidsbeleid, maar meer een essay over de (landelijke) ontwikkeling van het ladderinstrument. Toch wordt er wel een lokale vertaling gemaakt. Hieronder reageren wij op de conclusie en aanbevelingen in dit rapport.

Conclusie

- Wij onderschrijven de conclusie dat de gemeente Haaksbergen goed heeft geanticipeerd op de gevolgen van de inwerkingtreding van de ladder van duurzame verstedelijking.
- Het hebben van voldoende contingent in de toekomst wordt in de conclusie als potentieel probleem bestempeld. Een goede onderbouwing hierbij ontbreekt volgens ons. Wat ons betreft betekent dit dat er voorlopig voldoende ruimte is voor woningbouw in Haaksbergen. Er worden voldoende woningen gebouwd voor woningzoekenden. Er is geen sprake van lange wachtlijsten. Naar de toekomst toe kan Haaksbergen voldoende vooruit. Ons uitgangspunt is dat iedere nieuw te bouwen woning 'raak' moet zijn. Kortom er moet behoefte zijn aan die nieuwbouwwoning. Onze verwachting is dat eventueel Haaksbergs contingent voorlopig nog niet naar buurgemeenten gaat. De vraag mag ook gesteld worden of het erg is als er eventueel contingent naar een buurgemeente zou gaan. Zowel positieve als negatieve consequenties hiervan zijn nog niet duidelijk. Deze conclusie lijkt ons voorbarig.

Aanbevelingen

- 1 Wij zien geen reden om te gaan anticiperen door zelf alvast bestemmingsplannen in procedure te brengen voor ons onvervulde contingent of door de motivering in orde te hebben voor ons contingent dat we nog wensen te vertalen in harde plancapaciteit. Deze onderbouwing hebben we immers reeds vastgelegd in onze vigerende beleidsnota's zoals onze structuurvisie 2030, onze woonvisie en de notitie inbreidingslocaties. Te zijner tijd zullen we indien wenselijk/noodzakelijk deze beleidsnota's actualiseren en aanvullen.

Wij zien op dit moment niet direct de noodzaak/aanleiding om een vuist te maken tegen het provinciale contingent voor de regio Twente, omdat de gemeente Haaksbergen op dit moment geen enkel probleem heeft met het aan haar toebedeelde contingent.

- 2 We zullen, net zoals we dat in de afgelopen jaren hebben gedaan, continu de vinger aan het pols houden als het gaat over de programmering van woningbouw en bedrijventerreinen en bewaken dat we zowel in de kwantitatieve als kwalitatieve toekomstige behoefte kunnen blijven voorzien.
- 3 Uit de rapportage van de rekenkamer blijkt dat de gemeente Haaksbergen goed is omgegaan en omgaat met de ladderproblematiek in de eerste fases. Hierdoor zijn ook naar onze mening geen problemen te verwachten in de resterende fases van het beleidsproces. Er is immers ook geen enkel bestemmingsplan bij de raad van State onderuitgehaald op basis van de ladder.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders,


M.E. Kragting-de Groot
secretaris


G.J. Kok MDR
burgemeester