



adviseurs in  
ruimtelijke  
ontwikkeling

## Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

# Rijssen, Opbroek Noord

Gemeente Rijssen-Holten

Datum: 19 april 2018

Projectnummer: 170185



## INHOUD

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	5
<b>2</b>	<b>Toets Ladder voor duurzame verstedelijking</b>	<b>6</b>
2.1	Stedelijke ontwikkeling	6
2.2	Marktgebied	6
2.3	Behoeft	9
2.4	Bestaand stedelijk gebied	19
<b>3</b>	<b>Conclusie</b>	<b>21</b>

### Bijlage

- Tabel kwantitatieve en kwalitatieve vertaling woningbouwprogramma 2017 t/m 2021 op grond van Primos 2016 en woningmarktonderzoek Companen d.d. 1-4-2018



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

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

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

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

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

## 1.2 Het plan

Het plangebied ligt ten oosten van de kern Rijssen en omvat het gebied tussen de Witmoesdijk, de Cattelaar, de Polmeijersdijk en de Wethouder H.H. Korteboslaan. Het voornemen bestaat om hier een ruim opgezette nieuwbouwwijk te realiseren, 'Het Opbroek Noord'. Het plangebied ligt op de grens van dorp en landschap en is het logische vervolg op de eerste fase van Het Opbroek (Het Opbroek Zuid) wat ten zuiden van het plangebied ligt en waar reeds een gedeelte van is gerealiseerd.

De navolgende afbeelding toont de globale ligging en begrenzing van het plangebied.



*Globale begrenzing plangebied*

*bron: pdokviewer*

Binnen het plan voor het Opbroek Noord is er veel aandacht voor bestaande en voormalige landschappelijke elementen. Zo wordt de oude beek hersteld en zijn er diverse landweggetjes die het plan doorkruizen. Door, conform de structuurvisie Het Opbroek, deze landschappelijke elementen te integreren in het stedenbouwkundig plan krijgt Het Opbroek Noord een groene en ruimtelijke uitstraling en wordt het verweven met het omringende landschap. Binnen Het Opbroek Noord zijn in totaal circa 158 woningen beoogd, waarvan:

- 26 vrijstaande woningen;
- 84 twee-onder-één-kapwoningen;
- 57 rijwoningen.



*Indicatieve verkaveling Opbroek Noord*

Het betreft dus een plan met een divers woningbouwprogramma, hetgeen ook betekent dat er diverse doelgroepen (starters, gezinnen én senioren) met dit plan worden bediend. Er zullen geen appartementen gerealiseerd worden. Het algemene woonmilieu binnen de nieuwbouwwijk is groen-kleinstedelijk met ruim opgezette kavels en grote voortuinen die het groene beeld van de wijk versterken. De straattypen die voorkomen zijn de groene eengezinswoonstraat, en de (alhoewel wel beplant met bomen en een groene berm) stenige eengezinswoonstraat. De groene eengezinswoonstraten zijn allemaal gesitueerd aan de landschappelijke elementen, terwijl de stenige eengezinswoonstraat aan weerszijden wordt begrensd door woningen.

### **1.3 Leeswijzer**

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

## **2 Toets Ladder voor duurzame verstedelijking**

### **2.1 Stedelijke ontwikkeling**

#### **2.1.1 Algemeen**

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

#### **2.1.2 Toetsing**

De voorgenomen ontwikkeling betreft de realisatie van circa 158 grondgebonden woningen aan de rand van de kern Rijssen. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Uit jurisprudentie<sup>1</sup> blijkt dat een woningbouwplan dat voorziet in de realisatie van maximaal 11 woningen binnen een dorpskern niet hoeft te worden aangemerkt als woningbouwlocatie of een andere stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Een woningbouwplan dat voorziet in de ontwikkeling van 12 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling<sup>2</sup>. Gelet op het woningbouwprogramma van Het Opbroek Noord wordt gesteld dat er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

#### **2.1.3 Conclusie**

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

### **2.2 Marktgebied**

#### **2.2.1 Algemeen**

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

---

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

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



## 2.2.2 Toetsing

### Inleiding

De Omgevingsverordening van de provincie Overijssel regelt in artikel 2.2.2 dat nieuwe woningen enkel zijn toegestaan wanneer de behoefte hiervan is aangetoond. Ook is vastgelegd dat de woningen moeten passen binnen de geldende woonafspraken. Indien een ontwikkeling niet past binnen de gemaakte woonafspraken dan dient door middel van een actueel onderzoek instemming te worden verkregen voor deze ontwikkeling van zowel de gemeenten in de regio als door Gedeputeerde Staten.

De gemeente Rijssen-Holten vormt samen met de gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Tubbergen, Twenterand en Wierden de woningmarkt regio Twente. Binnen deze regio vindt onderlinge afstemming plaats over woningbouwontwikkelingen.

### Verhuisbewegingen

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

Door Companen is in 2016 een Migratieonderzoek<sup>3</sup> uitgevoerd onder de Twentse gemeenten. Hieruit blijkt dat de gemeente Rijssen-Holten in de periode 2006 t/m 2013 in vergelijking met de andere Twentse gemeenten relatief weinig vestigers aantrok (15% ten opzichte van het aantal inwoners, het kleinste aandeel in Twente). Daar tegenover staat dat ook het aandeel vertrekkers relatief gering was, met 17% zelfs eveneens het kleinste aandeel van alle Twentse gemeenten.

	Vestigers	Vertrekkers	Migratiesaldo	Vestigers / aantal inwoners	Vertrekkers / aantal inwoners	Migratiesaldo / aantal inwoners
Almelo	16.488	18.447	-1.959	23%	25%	-2,7%
Borne	7.120	6.162	958	33%	28%	4,4%
Dinkelland	4.416	4.806	-390	17%	19%	-1,5%
Enschede	42.830	41.860	970	27%	26%	0,6%
Haaksbergen	4.650	4.772	-122	19%	20%	-0,5%
Hellendoorn	5.766	6.613	-847	16%	19%	-2,4%
Hengelo (O.)	19.341	20.992	-1.651	24%	26%	-2,0%
Hof van Twente	7.932	8.474	-542	23%	24%	-1,5%
Losser	5.433	5.256	177	24%	23%	0,8%
Oldenzaal	7.137	6.865	272	22%	21%	0,8%
Rijssen-Holten	5.763	6.399	-636	15%	17%	-1,7%
Tubbergen	3.715	3.720	-5	18%	18%	0,0%
Twenterand	5.688	6.391	-703	17%	19%	-2,1%
Wierden	4.953	5.190	-237	21%	22%	-1,0%

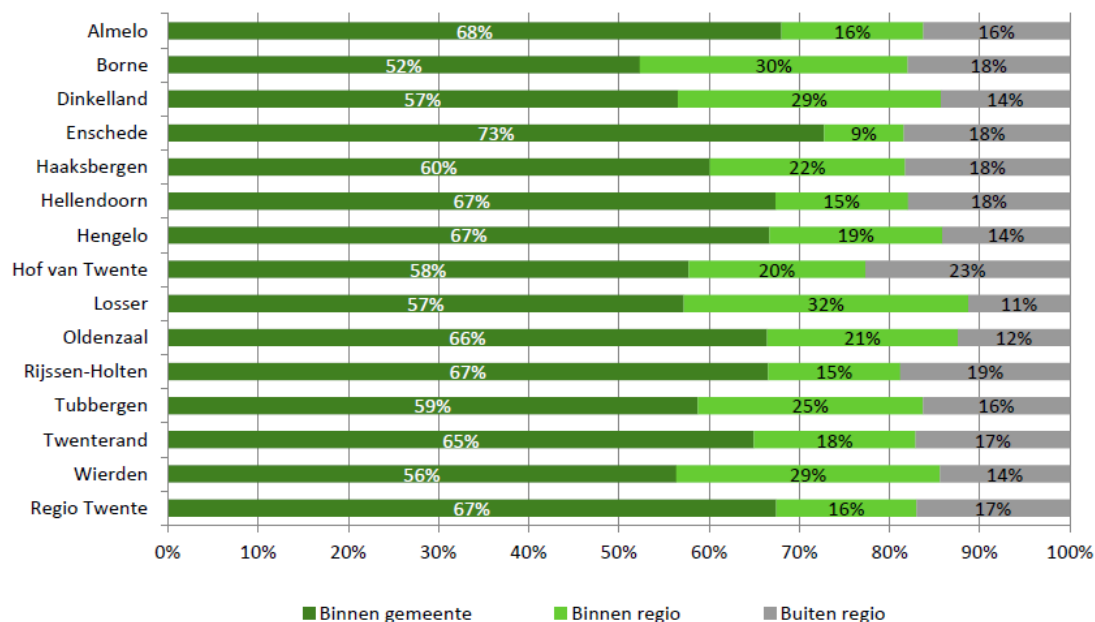
Totaal aantal verhuizingen binnen Nederland periode 2006 t/m 2013

Bron: Companen/CBS Statline 2016

In de gemeente Rijssen-Holten heeft de woningmarkt aldus een meer lokaal karakter dan de Twentse woningmarkt als geheel. Mede gezien de aard en omvang van het project Het Opbroek Noord is de constatering, dat het primaire marktgebied voor Het Opbroek Noord op basis van het bovenstaande dan ook in eerste instantie tot de gemeente Rijssen-Holten zelf reikt, dan ook gerechtvaardigd.

<sup>3</sup> Companen (2016), Migratieonderzoek Twentse gemeenten. Projectnummer 3200.107/G.  
5 februari 2016

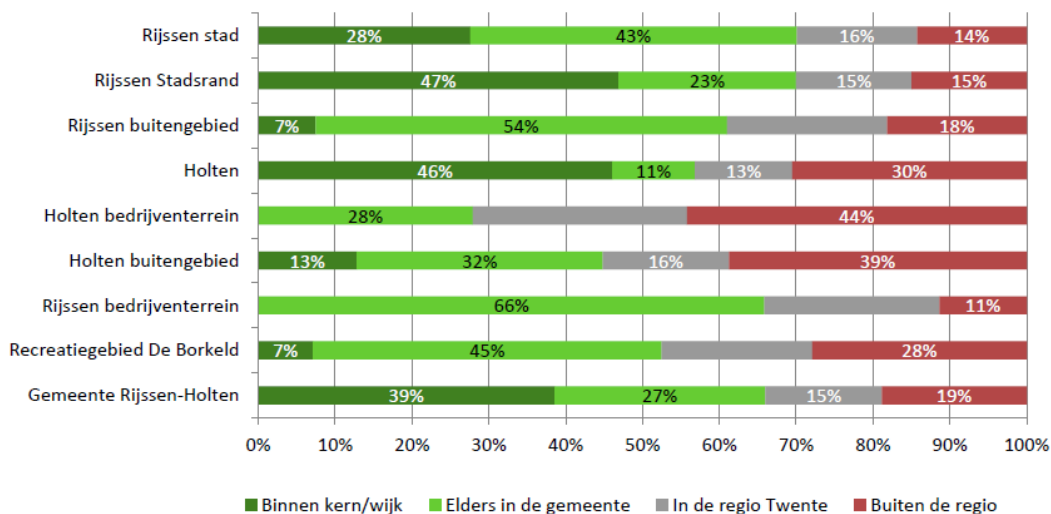
Een en ander volgt ook uit de navolgende tabel waaruit blijkt dat in de afgelopen periode in de gemeenten Enschede (73%) en Almelo (68%) het aandeel binnengemeentelijke verhuisbewegingen het hoogste is. Rijssen-Holten volgt direct met 67%, wat aangeeft dat ook hier de binding met de gemeente één van de hoogste is in de regio. Zoals verder blijkt, wordt het aandeel verhuizingen naar buiten de regio vooral veroorzaakt door vertrekkers vanuit Holten.



Regio Twente. Migratie naar richting per gemeente 2006 t/m 2013

Bron: Companen/CBS Microdata 2016

Daarnaast kan worden gesteld dat het aandeel binnenverhuizingen in Rijssen behoorlijk hoger ligt dan in Holten. Vanuit Holten verhuist, in vergelijking met Rijssen, een relatief groot percentage naar buiten de regio. Dit geeft een indicatie voor de binding met de kern. Het feit dat zowel Rijssen als Holten te beschouwen zijn als afzonderlijke woningmarktgebieden en dus nauwelijks met elkaar concurreren, wordt onderstreept door de migratiecijfers. Desondanks is Holten wel meegenomen in deze afweging.



Migratie naar richting per kern/wijk 2006 t/m 2013 (personen)

Bron: Companen/CBS Microdata 2016

Uit onderstaande tabel blijkt dat in de periode 2006 t/m 2013 het relatieve aantal vertrekkers uit Rijssen stad en Rijssen Stadsrand uit de gemeente (respectievelijk 13% en 14%) hoger lag dan het aantal in overige delen van de gemeente. Het aantal vertrekkers uit Holten uit de gemeente lag in deze periode op 8%. Opvallend is dat het migratiesaldo sterk wordt beïnvloed door de nieuwbouwproductie.

	Rijssen stad	Rijssen Stadsrand	Rijssen buitengebied	Holten	Holten bedrijventerrein	Holten buitengebied	Rijssen bedrijventerrein	Recreatiegebied De Borkeld	Vertrek uit de gemeente	Buiten de regio	Totaal	Totaal
Rijssen stad	29%	40%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	13%	15%	100%	4.242
Rijssen Stadsrand	19%	47%	1%	1%	0%	0%	1%	0%	14%	15%	100%	9.480
Rijssen buitengeb.	16%	43%	9%	8%	0%	0%	0%	0%	0%	23%	100%	266
Holten	1%	3%	0%	49%	0%	5%	0%	2%	8%	32%	100%	2.989
Holten bedrijvent.	0%	0%	0%	39%	0%	0%	0%	0%	0%	61%	100%	31
Holten buitengebied	1%	6%	0%	29%	0%	14%	0%	0%	6%	44%	100%	860
Rijssen bedrijvent.	37%	48%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	100%	231
Recreatiegeb. De Borkeld	9%	6%	0%	42%	0%	0%	0%	9%	0%	35%	100%	193
Gemeente Rijssen-Holten	18%	36%	1%	11%	0%	2%	1%	1%	12%	20%	100%	18.292

*Migratie tussen de kernen/wijken 2006 t/m 2013 (personen)*

*Bron: Companen/CBS Microdata 2016*

### 2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het marktgebied zich primair richt op de gemeente Rijssen-Holten, meer specifiek Rijssen. De verhuisrelatie tussen de gemeente Rijssen-Holten en de regio (kleinste aandeel vestigers en vertrekkers in de regio), maar ook tussen Rijssen en Holten onderling, is beperkt te noemen waardoor Holten slechts als secundair marktgebied kan worden gezien.

## 2.3 Behoeftte

### 2.3.1 Algemeen

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

De kwantitatieve behoefte is kort gezegd het saldo van de aantoonbare vraag naar de voorgenomen ontwikkeling (de komende tien jaar, zijnde de looptijd van het bestemmingsplan) verminderd met het aanbod in planologische besluiten, ook als het feitelijk nog niet is gerealiseerd (harde plancapaciteit).

### 2.3.2 Kwantitatieve behoefte

*Woonafspraken met provincie Overijssel 2016-2020*

Op 29 januari 2016 hebben de Twentse gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden en de provincie Overijssel met elkaar afspraken gemaakt over het gemeentelijke en provinciale woonbeleid. De woonafspraken Twente 2016-2020 zijn vastgelegd in een bestuursovereenkomst met als beleidsuitgangspunt: bouwen voor de lokale behoefte.

De overeenkomst heeft tot doel intenties vast te leggen en afspraken te maken tussen gemeenten en provincie over vijf thema's, waaronder een goede balans tussen vraag en aanbod op de woningmarkt en een evenwichtige toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking (thema Programmeren en Zuinig Ruimtegebruik).

In de bestuursovereenkomst Woonafspraken Twente 2016-2020 is vastgelegd dat de voortgang van de woningbouwproductie wordt gemonitord. Daarbij is ook afgesproken dat elke 2 jaar de aanpak en de resultaten worden geëvalueerd en wanneer noodzakelijk vindt er een aanpassing van de programmering plaats. De prognose Primos 2016 was aanleiding voor het aanpassen van de Regionale Woon Programmering Twente (RWP).

Omdat prognoses gepaard gaan met enige onzekerheid maken de gemeenten in Twente de afspraak te werken met een bandbreedte. Zowel de onderkant als de bovenkant van de bandbreedte hebben waarde. Dit voorkomt blindstaren op één getal en helpt de gemeenten in Twente een stap te zetten om meer kwalitatief en adaptief te programmeren. Rijssen-Holten heeft bij het overleg over deze afspraken aangegeven dat zij wil bouwen voor de lokale behoefte en dat Primos 2016 daarvoor een goed uitgangspunt is.

Op basis daarvan is met Rijssen-Holten het volgende afgesproken: Voor Rijssen-Holten zal via een pilot door monitoring worden gekeken hoe de aantallen zich verhouden tot de Primos-prognose 2016. Met deze afspraak, die is opgenomen in de geactualiseerde RWP, kan uitvoering worden gegeven aan de Woonvisie 2017-2021 'Lokaal Maatwerk' en de daaraan gekoppelde woningbouwprogrammering 2017 t/m 2026.

#### *Woonvisie 2017-2021, aanpassing maart 2018*

In de gemeentelijke woonvisie is de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwprogrammering opgenomen, waarbij tevens verbindingen zijn gelegd met de regionale Woonvisie Twente 2015-2025 en de woonafspraken Twente 2016-2020.

Wat betreft het thema Programmeren en Zuinig Ruimtegebruik ondersteunt de gemeente de regionale stelling 'kwaliteit gaat voor kwantiteit'. Ten gevolge van de bevolkingsontwikkeling in Rijssen ziet de gemeente voor zichzelf echter nog een behoorlijke, en voor Twentse begrippen hoge kwantitatieve opgave.

In de regionale woonvisie Twente en de woonafspraken Twente is opgenomen dat elke gemeente bouwt voor de lokale behoefte conform de natuurlijke huishoudensgroei. De gemeente Rijssen-Holten ondersteunt dit uitgangspunt.

Naar verwachting zal de Woonvisie in samenhang met de actualisatie van de woonafspraken met de provincie en het samen met de woningcorporaties uit te voeren woononderzoek minimaal tweejaarlijks worden bijgesteld. De verkenning van de inbreidingslocaties (zie navolgende paragraaf) zal hierbij worden betrokken.

#### *Verkenning inbreidingslocaties*

Om een duidelijk beeld te krijgen van de beschikbare woningbouwlocaties, of locaties die mogelijk op termijn beschikbaar komen en of er al dan niet uitbreidingslocaties aangewend moeten worden om aan de woningbouwafspraken te voldoen, is een 'verkenning inbreidingslocaties' opgesteld. In de verkenning inbreidingslocaties zijn de mogelijk aan de orde zijnde locaties geïnventariseerd. Het gaat daarbij om de volgende soorten locaties:

- Inbreidingslocaties 'in uitvoering';
- Inbreidingslocaties 'in voorbereiding';

- Zoeklocaties voor inbreiding.

Tot nu toe werden bij het opstellen van de Woonvisie de mogelijke inbreidingslocaties door middel van een quickscan geïnterpreteerd. Door de uitgevoerde verkenning inbreidingslocaties wordt dit gestructureerd.

Als gevolg van de opgestelde verkenning inbreidingslocaties zijn de tabellen met de kwantitatieve woningbouwprogramma's uit de Woonvisie 2017 t/m 2021 en de Nota Woningbouw 2017 t/m 2021 d.d. maart 2017 niet meer actueel.

De verkenning inbreidingslocaties is nadrukkelijk geen statisch document en zal continu aan veranderingen onderhevig zijn. De actualisatie zal gelijk oplopen met de actualisatie van zowel de Woonvisie als de Nota woningbouw. Daarmee wordt het woonbeleid van de gemeente Rijssen-Holten continu *integraal* geactualiseerd en op elkaar afgestemd.

Dit tezamen levert een actueel integraal kwantitatief woningbouwprogramma op, welke in onderstaande paragraaf wordt toegelicht.

Voor een verdere toelichting op de verkenning inbreidingslocaties in relatie tot de uitbreidingslocatie Opbroek Noord wordt verwezen naar paragraaf 2.4.

#### *Kwantitatief woningbouwprogramma kernen Rijssen en Holten*

De Woonafspraken 2017 t/m 2026 met de provincie Overijssel zijn kwantitatief gebaseerd op de prognoses uit Primos 2016. Met de provincie is afgesproken dat de gemeente Rijssen-Holten als pilot de prognoses van Primos 2016 als bovengrens voor het in ontwikkeling nemen van bestemmingsplannen mag hanteren. Monitoring hiervan zal jaarlijks plaatsvinden. Dit betekent voor de periode 2017 t/m 2026 een bestemmingsplancapaciteit van circa 820 woningen (exclusief vervangende nieuwbouw (50) en bijzondere doelgroepen). In de woonafspraken is ook vastgelegd dat gemeenten en provincie als beleidsuitgangspunt hanteren dat elke gemeente mag bouwen voor haar eigen lokale behoefte.

Omdat voor grotere nieuwe bestemmingsplannen de looptijd mogelijk doorloopt in de periode 2027 t/m 2031 is ook deze periode bij de opgestelde verkenning inbreidingslocaties (zie voorgaande paragraaf en paragraaf 2.4) en woningbouwplanning betrokken. Op basis van de opgestelde verkenning inbreidingslocaties en de kwantitatieve analyse van het woningbouwprogramma op grond van Primos 2016 wordt voor de kernen Rijssen en Holten, alsmede de gehele gemeente Rijssen-Holten het in de navolgende tabellen aangegeven integrale kwantitatieve woningbouwprogramma gehanteerd:

Kern Rijssen								
	Periode 2017 t/m 2026				Periode 2017 t/m 2031			
	Hard <sup>4</sup>	Besluit	Vrij	Totaal	Hard	Besluit	Vrij	Totaal
Inbreiding	70	30	200	300	70	30	275	375
Uitbreiding	140 <sup>5</sup>	160 <sup>6</sup>	120	420	140 <sup>5</sup>	175 <sup>6</sup>	120	435
Totaal	210	190	320	720	210	205	395	810
Reserve			85	85			110	110
<b>Totaal netto</b>				<b>635</b>				<b>700</b>

Kern Holten								
	Periode 2017 t/m 2026				Periode 2017 t/m 2031			
	Hard	Besluit	Vrij	Totaal	Hard	Besluit	Vrij	Totaal
Inbreiding	160	30	155	345	160	30	185	375
Uitbreiding	15	50		65	15	50	10	75
Totaal	175	80	155	410	175	80	195	450
Reserve			25	25			40	40
<b>Totaal netto</b>				<b>385</b>				<b>410</b>

Rijssen-Holten								
	Periode 2017 t/m 2026				Periode 2017 t/m 2031			
	Hard	Besluit	Vrij	Totaal	Hard	Besluit	Vrij	Totaal
Inbreiding	230	60	355	645	230	60	460	750
Uitbreiding	155	210	120	485	155	225	130	510
Totaal	385	270	475	1.130	385	285	590	1.260
Reserve			110	110			150	150
<b>Totaal netto</b>				<b>1.020</b>				<b>1.110</b>

<sup>4</sup> Hard = bestemmingsplan onherroepelijk, plan in uitvoering of binnenkort in uitvoering

Besluit = bestemmingsplan in voorbereiding, positieve politieke besluitvorming over principeverzoek heeft plaatsgevonden

Vrij = zoeklocatie. De 'vrije' locaties zijn nog niet zeker. Voor de locaties is in het kader van de verkenning inbreidingslocaties de kansrijkheid beoordeeld. Vooral voor de categorie 3-locaties is op grond van deze beoordeling rekening gehouden met het vervallen van een aantal locaties. Daarom is een aantal reserve-locaties meegenomen. Wanneer in de beoordeling van de kansrijkheid minimaal 1 keer rood of minimaal 2 keer oranje wordt gescoord dan wordt 50% van het aantal woningen van de betreffende locatie meegenomen als reserve. Bij de tweemaandelijks actualisatie wordt ook dit geactualiseerd. Het is niet de bedoeling dat de reserve aantallen opgeteld worden bij de in 2017 met de provincie Overijssel afgesproken aantallen uit de Primos 2016 prognose. Door reservelocaties mee te nemen wordt voorkomen dat wanneer er locaties vervallen het woningbouwprogramma vertraging oploopt. Dit is de laatste periode vooral in de kern Rijssen vaak voorgekomen.

<sup>5</sup> Opbroek Noord

<sup>6</sup> Opbroek Zuid circa 160

In onderstaande tabel is het bovenstaande samengevat en vergeleken met Primos 2016 en de Woonvisie 2017 t/m 2021 d.d. maart 2017 en de Woonvisie 2017 t/m 2021 d.d. maart 2018.

	2017 t/m 2021	2022 t/m 2026	2027 t/m 2031	Totaal <sup>7</sup>
Primos 2016	525	345	230	1.100
Woonvisie 2017 t/m 2021 d.d. maart 2017	650	220	n.v.t.	870
Woonvisie 2017 t/m 2021 d.d. maart 2018	675	345	90	1.110

Uit bovenstaande tabel volgt dat na de actualisatie van het woningbouwprogramma bij de Woonvisie 2017 t/m 2021 d.d. maart 2018 in de periode 2017 t/m 2026 er in de gemeente Rijssen-Holten circa 140 woningen meer gepland zijn dan de Primos 2016 prognose. De afwijking geldt vooral voor de periode 2022 t/m 2026. De reden hiervoor is in onderstaande paragraaf verwoord.

Voor de periode 2017 t/m 2021 wijkt dit nauwelijks af. De periode 2017 t/m 2031 sluit wederom aan op de Primos 2016 prognose.

In de samenvattende tabel is als uitgangspunt genomen dat de prognose Primos 2016 voor de periode 2017 t/m 2031 sluitend is. De verdeling van de aantallen tussen de kern Rijssen en Holten is niet rechtstreeks gebeurd op grond van de Primos 2016 prognose, maar ook om de ruimtelijke kwaliteit van Holten een impuls te geven. Voorbeelden hiervan zijn de herontwikkeling van het bedrijventerrein De Kol en Encko e.o. Om dit mogelijk te maken is extra woningbouw noodzakelijk. Op dit moment verloopt de woningbouw in de kern Holten voorspoedig.

In de kern Rijssen is het een probleem om voldoende woningen te bouwen. Het geplande woningbouwprogramma wordt niet gehaald. Uit het migratieonderzoek blijkt dat te weinig woningbouw een van de oorzaken is van het verhoudingsgewijs hoge negatieve migratiesaldo in de kern Rijssen.

Voor een groot deel is het bouwen van onvoldoende woningen te wijten aan de lastige grondverwerving en de soms langdurige planontwikkeling van inbreidingslocaties. Hierdoor vertragen plannen en soms vallen plannen uit.

Dat er een achterstand is aan harde plannen blijkt ook uit het feit dat slechts 40% van de beschikbare woningbouwcapaciteit voor de periode 2017 t/m 2026 belegd is met harde plannen. De les die uit de afgelopen jaren kan worden geleerd is om de planontwikkeling van zowel inbreidingslocaties als uitbreidingslocaties naar voren te halen en reserves voor zoeklocaties in te bouwen. Dit is de reden dat er voor de periode 2022 t/m 2026 woningen uit de periode 2027 t/m 2031 naar voren zijn gehaald en er meer woningen in de woningbouwplanning zijn opgenomen dan in de Woonvisie van maart 2017 zijn aangegeven. In de Woonvisie van maart 2017 is dit al gedaan voor de periode 2017 t/m 2021. Het is niet de bedoeling dat de gemeente hierdoor meer gaat bouwen dan de in 2017 met de provincie afgesproken aantallen uit de Primos 2016 prognose of meer actuele afspraken die in samenspraak met de provincie Overijssel zijn gemaakt.

---

<sup>7</sup> Aantallen inclusief vervangende nieuwbouw, exclusief reserve zoeklocaties ten behoeve van inbreiding

Dit zal alleen gebeuren als dit voor de lokale behoefte nodig is. Dit zal dan in overleg met de provincie plaatsvinden.

*Integraal kwantitatief en kwalitatief woningbouwprogramma 2017 t/m 2031 (en Opbroek Noord in relatie tot dit kwantitatief woningbouwprogramma)*

De resultaten van Primos 2016, het woningmarktonderzoek van Companen en de verkenning inbreidingslocaties zijn verwerkt in een integraal kwantitatief en kwalitatief woningbouwprogramma 2017 t/m 2031 (zie bijlage).

Bij het opstellen van de verkenning inbreidingslocaties is ook aangegeven welk woningbouwprogramma zowel kwantitatief als kwalitatief op de locaties gewenst c.q. mogelijk is. Hierbij is waar mogelijk ook gestuurd om zoveel mogelijk te komen tot een totaal kwalitatief woningbouwprogramma dat in de buurt komt van het gewenste woningbouwprogramma dat voortvloeit uit het gehouden woningmarktonderzoek. Voor de periode 2017 t/m 2021 is dit voor de kern Rijssen goed in evenwicht. Voor de periode 2022 t/m 2026 zijn er circa 20 teveel appartementen gepland. Bij het komende woningmarktonderzoek (voorjaar 2019) zal worden bekeken of dit nog zo is en zal waar mogelijk op de locaties het woningbouwprogramma worden bijgestuurd.

Conclusie

Uit de resultaten van de verkenning inbreidingslocaties en de integratie hiervan in het woningbouwprogramma zoals weergegeven in de bijlage kan worden geconcludeerd dat er op grond van de actuele inzichten in de kern Rijssen, in de periode 2017 t/m 2031, naast de bouw van circa 375 woningen op inbreidingslocaties ook circa 420 woningen op uitbreidingslocaties nodig zijn. In Opbroek Zuid worden nog circa 140 woningen opgeleverd. Dit betekent dat er voor circa 260 woningen nieuwe uitbreidingslocaties moeten worden gezocht. In Opbroek Noord zijn circa 160 woningen voorzien. Voor circa 120 woningen zal elders een locatie worden gezocht.

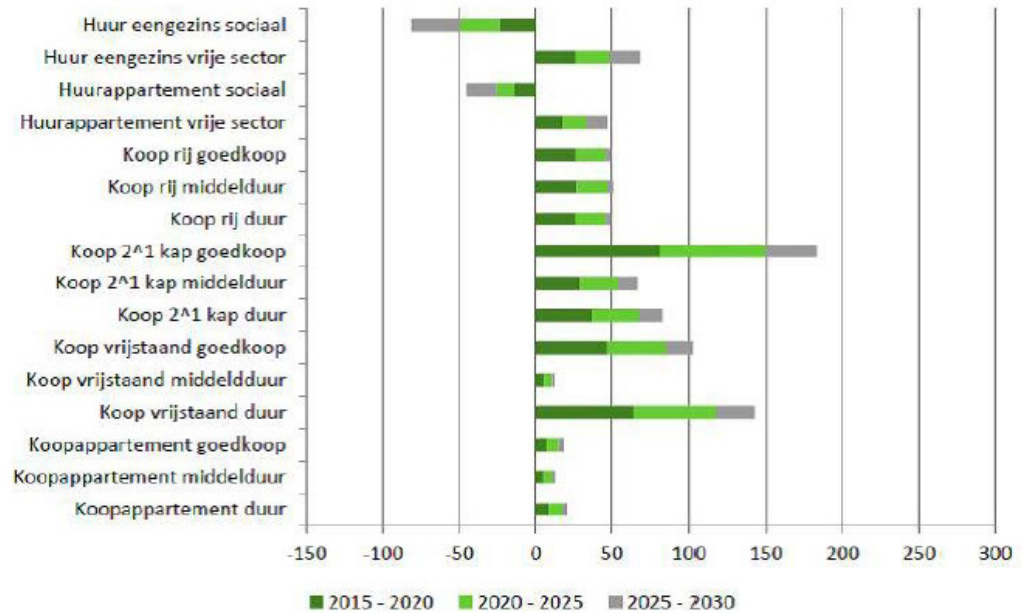
**2.3.3 Kwalitatieve behoefte**

Kwalitatieve huishoudensontwikkeling

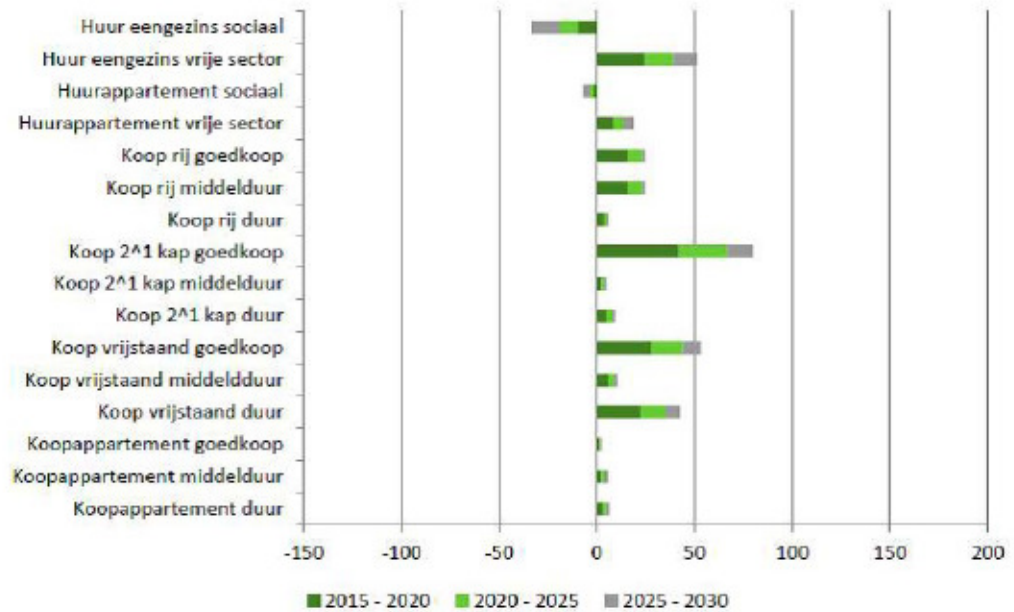
Naast de kwantitatieve behoefte, bepaalt ook de kwalitatieve behoefte de woningvraag. De kwalitatieve behoefte richt zich op doelgroepen, woningtypen, prijsklassen en dergelijke. Deze behoefte is sterk afhankelijk van de (geprognosticeerde) huishoudenssopbouw qua samenstelling en leeftijd en resulteert in een bepaalde woonwens.

Companen heeft in februari 2017 daarom een woonwensenonderzoek gepubliceerd waaruit per kern een prognose wordt gepresenteerd van de kwalitatieve behoefte aan bepaalde woningtypen. De huishoudensprognose van Primos 2016 vormt de basis van de resultaten van deze ontwikkelingen in de kwalitatieve woningbehoefte. De prognose is navolgend weergegeven.





Ontwikkeling kwalitatieve woningbehoefte naar eigendom, woningtype en prijs in Rijssen 2015-2030 (Bron: CBS Microdata 2016, gemeente Rijssen-Holten, Primos 2016, WoOn2015, bewerking Companen).



Ontwikkeling kwalitatieve woningbehoefte naar eigendom, woningtype en prijs in Holten 2015-2030 (Bron: CBS Microdata 2016, gemeente Rijssen-Holten, Primos 2016, WoOn2015, bewerking Companen).

Uit de prognoses is op te maken dat de gemeente Rijssen-Holten de komende jaren voornamelijk een kwalitatieve behoefte kent aan grondgebonden koopwoningen. Zeker in de kern Rijssen is de relatief grote behoefte aan twee-onder-een kapwoningen en vrijstaande woningen opvallend. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat in de praktijk de daadwerkelijke keus vaak een categorie lager uitvalt, dus ook de behoefte aan rijwoningen moet niet worden onderschat. Het programma van Het Opbroek Noord sluit goed op aan op deze kwalitatieve behoefte. Er wordt voorzien in een mix van deze woningtypen (vrijstaand, rij en twee-onder-een kap). Gezien de opzet van het plan en een juridisch-planologische regeling, waarin sprake is van de mogelijkheid tot uitwisseling van deze woningtypen, kan flexibel worden ingespeeld op de specifieke vraag.

Qua prijsklasse kan worden gesteld dat in Rijssen grondgebonden (goedkope) koopwoningen een belangrijk item zijn, maar de doorstromers zijn zeer zeker ook een belangrijke doelgroep, vooral wanneer het gaat om verkoop van kavels voor twee-onder-een kapwoningen en vrijstaande woningen. Met een verscheidenheid in woningtypen en kavelgrootte kan zowel worden voorzien in een aanbod voor starters als doorstromers.

#### Regionale Woonvisie Twente 2015-2025

De gemeenten binnen de regio Twente hebben gezamenlijk een regionale woonvisie opgesteld. Binnen deze woonvisie wordt aangegeven dat inbreiding in principe boven uitbreiding gaat, tenzij er sprake is van een lokale behoefte gebaseerd op de lokale huishoudingsontwikkeling die niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien. Daarnaast geeft de regionale woonvisie aan dat de behoefte aan grondgebonden koopwoningen de komende jaren zal blijven toenemen als gevolg van de positieve huishoudensontwikkeling.

#### Woonvisie 2017-2021 Rijssen-Holtén / Nota Woningbouw 2017-2021

Aan de hand van de eerder weergegeven resultaten uit het woonwensenonderzoek (Companen, 2017), gerelateerd aan de kwantitatieve behoefte heeft de gemeente Rijssen-Holtén in haar Woonvisie een indicatief kwalitatief woningbouwprogramma per kern opgenomen:

	Onderzoek	Praktijk	Aantal
<b>Koop - grondgebonden</b>			<b>245</b>
<i>Globale verdeling prijsklassen</i>			
< € 175.000	25	40	
€ 175.000 - € 225.000	25	65	
€ 225.000 - € 275.000	90	80	
> € 275.000	135	60	
<b>Koop - appartementen</b>			<b>85</b>
<i>Globale verdeling prijsklassen</i>			
< € 175.000	10	25	
€ 175.000 - € 225.000	5	30	
€ 225.000 - € 275.000	10	30	
> € 275.000	0	0	
<b>Huur - grondgebonden</b>			<b>60</b>
< € 587/629/710	40	40	
> € 710	25	20	
<b>Huur - appartementen</b>			<b>20</b>
< € 587/629/710	0	0	
> € 710	20	20	
<b>Totaal bruto (incl. sloop en excl. bijzondere doelgroepen)</b>			<b>410</b>

*Kwalitatief woningbouwprogramma Rijssen 2017-2021*

*Bron: Woonvisie 2017 – 2021 maart 2017, aanpassing maart 2018*

	Onderzoek	Praktijk	Aantal
<b>Koop - grondgebonden</b>			<b>210</b>
<i>Globale verdeling prijsklassen</i>			
< € 175.000	13	35	
€ 175.000 - € 225.000	13	50	
€ 225.000 - € 275.000	40	70	
> € 275.000	40	55	
<b>Koop - appartementen</b>			<b>10</b>
<i>Globale verdeling prijsklassen</i>			
< € 175.000	1	0	
€ 175.000 - € 225.000	2	10	
€ 225.000 - € 275.000	2	0	
> € 275.000	0	0	
<b>Huur - grondgebonden</b>			<b>40</b>
< € 587/629/710	0	10	
> € 710	20	30	
<b>Huur - appartementen</b>			<b>10</b>
< € 587/629/710	0	5	
> € 710	7	5	
<b>Totaal bruto (incl. sloop en excl. bijzondere doelgroepen)</b>			<b>270</b>

*Kwalitatief woningbouwprogramma Holten 2017-2021*

*Bron: Woonvisie 2017 – 2021 maart 2017, aanpassing maart 2018*

Uit bovenstaande tabellen blijkt ten aanzien van het primaire marktgebied Rijssen procentueel de volgende kwalitatieve verdeling voor de periode 2017 t/m 2021:

<b>Rijssen</b>	<b>Indicatief kwalitatief woningbouwprogramma 2017-2021 op basis van woningmarktonderzoek</b>	<b>Woningbouwprogramma Rijssen 2017-2021</b>
Appartementen	28%	25%
Rijwoningen	36%	36%
Twee-onder-een kap	26%	25%
Vrijstaand	10%	13%

<b>Rijssen</b>	<b>Indicatief kwalitatief woningbouwprogramma 2022-2026 op basis van woningmarktonderzoek</b>	<b>Woningbouwprogramma Rijssen 2022-2026</b>
Appartementen	20%	26%
Rijwoningen	30%	26%
Twee-onder-een kap	30%	30%
Vrijstaand	20%	18%

Het gemeentelijk woningbouwprogramma voor Rijssen, *waarin ook de locatie Het Opbroek Noord is opgenomen*, sluit (in ieder geval tot 2026) kwalitatief gezien nagenoeg geheel aan op deze verdeling.

Bij het opstellen van de Verkenning inbreidingslocaties is onderzocht en opgenomen welk woningbouwprogramma niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief op de locaties wenselijk c.q. mogelijk is. Hierbij is waar mogelijk ook gestuurd om zoveel mogelijk te komen tot een totaal kwalitatief woningbouwprogramma dat in de buurt komt van het gewenste woningbouwprogramma dat voortvloeit uit het gehouden woningmarktonderzoek. Voor de periode 2017 t/m 2021 is dit voor de kern Rijssen goed in evenwicht. Voor de periode 2022 t/m 2026 zijn er circa 20 appartementen teveel gepland. Bij het komende woningmarktonderzoek (voorjaar 2019) zal worden bekeken of dit nog zo is en zal waar mogelijk op de locaties het woningbouwprogramma worden bijgesteld.

Aangezien het bestemmingsplan voor Opbroek Noord een flexibele uitwisseling tussen de toegestane woningtypen (rij, twee-onder-een kap en vrijstaand) mogelijk maakt, kan overigens binnen de planperiode exact worden aangesloten op het meest actuele woningbouwprogramma.

Het voor de periode 2027 t/m 2031 aangegeven kwalitatief woningbouwprogramma is een globale inschatting en niet meegenomen in bovenstaande.

#### Structuurvisie Het Opbroek

Al sinds 2011 geldt dat voor het plangebied de 'Structuurvisie Het Opbroek' van kracht is. Deze visie richt zich op de complete woningbouwontwikkeling van Het Opbroek. De visie borduurde voort op een eerdere structuurvisie uit 1997 waarin ook reeds de ontwikkeling van Het Opbroek aan werd gestipt. In de structuurvisie is verder vorm gegeven hoe de ontwikkeling van Het Opbroek op een juiste wijze tot stand kan komen zodat de connectie tussen dorp en landschap op een kwalitatieve manier geschied.

In het stedenbouwkundig plan voor Het Opbroek Noord is aandacht voor de integratie van bestaande landschappelijke elementen, krijgt het plangebied een groene en ruimtelijke uitstraling en wordt het verweven met het omringende landschap. Dit is geheel in lijn met het gedachtegoed uit de structuurvisie.

#### Conclusie

Gelet op de kwalitatieve huishoudensontwikkeling met bijbehorende woonwensen, voortvloeiende uit Primos 2016 en het gehouden woningmarktonderzoek, gecombineerd met de resultaten van de verkenning inbreidingslocaties, kan gesteld worden dat de ontwikkeling van Het Opbroek Noord met het grondgebonden programma, bestaande uit diverse woningtypen en kavelgroottes (en dus prijsklassen) aansluit bij de demografische ontwikkelingen en wensen in Rijssen-Holten. Bovendien voorziet het stedenbouwkundig plan in een ontwikkeling die aansluit op het ruimtelijk beleid (Structuurvisie Het Opbroek) van de gemeente. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling voorziet in een kwalitatieve behoefte van het marktgebied.

### **2.3.4 Conclusie**

Uit de resultaten van de verkenning inbreidingslocaties en de integratie hiervan in het woningbouwprogramma zoals weergegeven in de samenvattende tabel (zie bijlage) kan de volgende conclusie worden getrokken:

Op grond van de huidige inzichten zijn er in de kern Rijssen, in de periode 2017 t/m 2031, naast de bouw van circa 375 woningen op inbreidingslocaties ook circa 420 woningen op uitbreidingslocaties. In Opbroek Zuid worden nog circa 140 woningen opgeleverd. Dit betekent dat er voor circa 260 woningen nieuwe uitbreidingslocaties moeten worden gezocht. In Opbroek Noord kunnen op grond van het voorontwerp bestemmingsplan circa 160 woningen worden gebouwd. Hiermee komt deze ontwikkeling tegemoet aan de kwantitatieve behoefte en het past het in de actuele kwantitatieve woningbouwprogrammering.

Wat betreft de kwalitatieve invulling van het woningbouwprogramma (waaronder het woningbouwprogramma Opbroek Noord) is gebruik gemaakt van de verkenning inbreidingslocaties, waarbij de locaties ook zijn beoordeeld op de mogelijke kwalitatieve invulling. Hier is in het integrale woningbouwprogramma 2017 t/m 2031 rekening gehouden. Daar waar de centrumlocaties met name kunnen voorzien in een invulling met appartementen, zijn de in het woningbouwprogramma opgenomen uitbreidingslocaties geschikt om invulling te geven aan de uit de prognoses en woononderzoek voortvloeiende behoefte aan grondgebonden woningen.

## **2.4 Bestaand stedelijk gebied**

### **2.4.1 Algemeen**

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

### **2.4.2 Toetsing**

Gezien de ligging (buiten bebouwde kom), kenmerken (onbebouwd) en huidige bestemming (Agrarisch) van Het Opbroek Noord kan worden gesteld dat deze locatie zich buiten het bestaand stedelijk gebied bevindt. Dit betekent dat beoordeeld moet worden of de genoemde ontwikkeling van Het Opbroek Noord niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

Uit de Verkenning inbreidingslocaties blijkt dat de potentiële inbreidingslocaties zowel kwantitatief als kwalitatief gezien niet kunnen voorzien in de behoefte die binnen het marktgebied aanwezig is.

Aangezien er onvoldoende potentiële inbreidingslocaties met voldoende capaciteit (tijdig) voorhanden zijn, is een buitenstedelijke ontwikkeling gerechtvaardigd. De ontwikkeling van het plangebied tot Het Opbroek Noord ligt voor de hand als het logische gevolg van de eerste fase van Het Opbroek. Daarbij komt dat de ontwikkeling van Het Opbroek al sinds 1997 onder de aandacht ligt. In de Structuurvisie Het Opbroek uit 2007 heeft deze ontwikkeling hier verder vorm gekregen. De keuze om het plangebied tot ontwikkeling te brengen als buitenstedelijke woningbouwontwikkeling is dan ook in lijn met het gemeentelijk ruimtelijk beleid van de afgelopen jaren.

### **2.4.3 Conclusie**

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

### **3 Conclusie**

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