

Ladderonderbouwing **Hutten 2, Geesteren**

Omgevingsvergunningen

Wijzigingsplannen

Uw specialist in Bestemmingsplannen

Rood voor Rood - Ruimte voor Ruimte

Ruimtelijk advies

LADDERONDERBOUWING

‘HUTTEN 2, GEESTEREN’

Naam: Ladderonderbouwing Hutten 2, Geesteren
Datum: Juni 2020
Versie: Definitief
Opsteller: Ing. N. Broekhuis



**Dokter van Deenweg 13
8025 BP Zwolle**

**Twentepoort Oost 16a
7609 RG Almelo**

**T: 0546 - 45 44 66
E: info@bjz.nu
I: www.bjz.nu**

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	4
HOOFDSTUK 2	WETTELIJK KADER	6
HOOFDSTUK 3	TOETSING VAN DE ONTWIKKELING AAN DE LADDER.....	7
HOOFDSTUK 4	CONCLUSIE	11

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Voorliggende notitie heeft betrekking op een onbebouwd perceel aan de Randweg te Geesteren. De gemeente Tubbergen is voornemens het perceel te herontwikkelen naar woningbouwlocatie, een en ander met bijbehorende infrastructurele-, groen- en waterhuishoudkundige voorzieningen.

Het plan voorziet in totaal in 27 woningen, in de vorm van 7 rijwoningen, 18 twee-onder-een kapwoningen en 2 vrijstaande woningen. Het gaat in alle gevallen om koopwoningen, waarbij de woonkavels met een omvang tot en met 250 m² worden aangemerkt als starterswoning. De prijs per m² is bij dergelijke kavels verhoudingsgewijs lager dan bij de overige ruimere kavels.

In afbeelding 1 is een indicatieve verkavelingstekening opgenomen. Het plan is met name gericht op starters en woningzoekenden die levensloopbestendig willen wonen en voorziet daarom met name in rij- en twee-onder-een kapwoningen.



Afbeelding 1: Indicatieve inrichting van het projectgebied (Bron: Gemeente Tubbergen)

De voorgenomen ontwikkeling is niet in overeenstemming met het geldende bestemmingsplan. Een herziening van het bestemmingsplan is noodzakelijk. Vanuit het ruimtelijke spoor is vanwege de aard en omvang een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking noodzakelijk. Met dit document wordt hier invulling aan gegeven. Eerst wordt een nadere toelichting op het wettelijk kader gegeven, vervolgens wordt de voorgenomen ontwikkeling aan de ladder getoetst.

HOOFDSTUK 2 WETTELIJK KADER

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is de ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. De ladder is van toepassing op bestemmingsplannen, uitwerkings- en wijzigingsplannen en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder a sub 3 van de Wabo.

Deze ladder is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 3.1.6, lid 2) opgenomen. Op 1 juli 2017 is de Ladder in het Besluit ruimtelijke ordening gewijzigd. Aanleiding voor de wijziging waren de in de praktijk gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van de Ladder en de wens om te komen tot een vereenvoudigd en geoptimaliseerd instrument.

Doel van de ladder voor duurzame verstedelijking is een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Hierbij geldt een motiveringsvereiste voor het bevoegd gezag als nieuwe stedelijke ontwikkelingen planologisch mogelijk worden gemaakt.

Teneinde een ontwikkeling adequaat te kunnen toetsen aan de ladder is het noodzakelijk inzicht te geven in de begrippen 'bestaand stedelijk gebied' en 'stedelijke ontwikkeling'.

In de Bro zijn in artikel 1.1.1 definities opgenomen voor:

bestaand stedelijk gebied: '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'.

stedelijke ontwikkeling: 'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.'

Er is geen ondergrens bepaald voor wat een 'stedelijke ontwikkeling' is. Op basis van jurisprudentie blijkt dat de vraag of sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van die ontwikkeling, in relatie tot de omgeving. Voor wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf twaalf woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die Ladderplichtig is.

- 11 woningen geen nieuwe stedelijke ontwikkeling (ABRvS 16 september 2015; ECLI:NL:RVS:2015:2921)
- 12 woningen wel een nieuwe stedelijke ontwikkeling (ABRvS 25 maart 2015; ECLI:NL:RVS:2015:953).

Het begrip "woningbouwlocatie" (zoals opgenomen in de omschrijving van het begrip "stedelijke ontwikkeling" in artikel 1.1.1. Bro) is niet nader gedefinieerd. In de praktijk speelt daarom regelmatig de vraag, hoe bepaald moet worden wanneer woningen één woningbouwlocatie vormen. Er is sprake van één woningbouwlocatie als er tussen de te realiseren woningen, ruimtelijke en functionele samenhang bestaat. Uit de jurisprudentie volgt dat daarvoor onder meer betekenis toekomt aan de onderlinge afstand tussen de woningen.

Zoals hiervoor beschreven wordt door RvS een woningbouwontwikkeling tot en met 11 woningen niet gezien als een stedelijke ontwikkeling. Gelet op het feit dat de voorgenomen ontwikkeling uitgaat van de realisatie van maximaal 27 woningen en het gaat om één woningbouwlocatie, is er sprake van een stedelijke ontwikkeling.

Bij het beschrijven van de behoefte dient te worden uitgegaan van 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).

HOOFDSTUK 3 TOETSING VAN DE ONTWIKKELING AAN DE LADDER

1. Behoefte

Inleiding

In het RWP Twente/West-Overijssel zijn afspraken vastgelegd waarin gemeenten in Twente/West-Overijssel zich moeten houden. Zo zijn vraag en aanbod voor de regio in kaart gebracht op basis van dezelfde uitgangspunten en afspraken gemaakt over programmering en afstemming van woonplannen.

Gemeenten in Overijssel maken maximaal 100% van de gemeentelijke vraag voor de komende 10 jaar naar woningen beschikbaar in harde plannen. De provincie borgt dit. Door te programmeren voor de eigen behoefte zorgen 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.

Marktregio

Bij de bepaling van de marktvraag, en daarvan afgeleid de actuele, regionale behoefte, is het noodzakelijk om nader in te zoomen op de afbakening van de marktregio. Het gaat bij de Ladder om het voorkomen van planoverschotten en leegstand op de (regionale) woningmarkt. De omvang van een marktregio verschilt per ontwikkeling en valt niet per definitie samen met een bestuurlijke regio.

Stec Groep heeft in april 2017 de Regionale Woonprogrammering Twente geactualiseerd, waarbij expliciet is ingegaan op de marktregio.

Woningmarkten in Twente in eerste instantie lokaal georiënteerd

De Ladder voor duurzame verstedelijking vraagt van gemeenten bij nieuwe woonplannen een onderbouwing van de behoefte binnen de relevante regio. Het is daarbij belangrijk te kijken naar de reikwijdte van een functie. De Stec Groep gebruikt hiervoor de verhuisbewegingen als basis.

Veruit de meeste verhuisbewegingen vinden plaats binnen de gemeentegrenzen. Tussen Twentse gemeenten loopt het aandeel verhuisbewegingen binnen de gemeentegrenzen uiteen tussen zo'n 50% en 70% van alle verhuisbewegingen. Daarmee zijn woningmarkten in Twente in eerste instantie lokaal georiënteerd.

Bovenlokale dynamiek vindt voor overgrote deel plaats binnen Twente, bovenlokale effecten vooral op planniveau

Verhuisdynamiek over gemeentegrenzen heen neemt af naarmate de afstand toeneemt. De meeste verhuisdynamiek tussen Twentse gemeenten vindt dan ook plaats met één of meerdere buurgemeenten waarmee een zekere woningmarktrelatie bestaat.

Nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied hebben de meeste potentiële impact op gemeentegrensoverschrijdende verhuisdynamiek. Afstemming over dergelijke ontwikkelingen is daarom zeer gewenst.

Op basis van de verhuisbewegingen valt op dat verhuisdynamiek met gemeenten buiten Twente zeer beperkt is. Overigens werkt West-Overijssel met het RWP West-Overijssel dat grotendeels op dezelfde uitgangspunten is gebaseerd als het RWP Twente.

Subregio's als basis voor analyse en afstemming

Zoals aangegeven zijn woningmarktregio's in Twente in eerste instantie lokaal georiënteerd. Verhuisdynamiek over gemeentegrenzen heen vindt voor het overgrote deel binnen Twente plaats. Voor regionale afstemming is het daarmee zinvol in Twente te programmeren op basis van dezelfde uitgangspunten. Hiermee ontstaat een goede basis voor de Ladder voor heel Twente.

Twente onderscheidt drie subregio's zodat op een lager schaalniveau naar de marktsituatie worden gekeken en afstemming van plannen worden gedaan. De onderstaande indeling wordt daarbij gebruikt.

- Netwerkstad Twente (Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal).
- Twente Noord (Dinkelland, Losser, Tubbergen en Twenterand).

- Twente Zuid (Haaksbergen, Hellendoorn, Hof van Twente, Rijssen-Holten en Wierden).

Bij de indeling is rekening gehouden met (deels) vergelijkbare opgaven. Daarvoor is een onderscheid gemaakt tussen meer stedelijke gemeenten en landelijke gemeenten in Twente.

De marktregio in voorliggend geval is primair lokaal, vanwege de relatief sterke interne verhuisdynamiek binnen Geesteren.

Beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling

Kwantitatieve behoefte

Voor de gemeente Tubbergen geldt op basis van regionale woonafspraken 2016 voor de periode 2017 tot 2027 een programma van maximaal 500 woningen (en inclusief vervanging door sloop maximaal 600 woningen). Dit aantal is ook opgenomen in de gemeentelijke Woonvisie.

Op basis van de Regionaal Woningbouw Programma 2016 cijfers is dit aantal op geplust tot 530 woningen en ingevolge de regionale woningbouwafspraken 2017 is aangegeven dat er met een bandbreedte gewerkt wordt op grond waarvan voor de gemeente Tubbergen 485 - 585 woningen gebouwd kunnen worden.

Alle gereed gemelde woningen vanaf 1 januari 2016 komen in mindering op dit aantal toe te voegen woningen; in de jaren 2016 en 2017 zijn in totaal 125 woningen gereed gemeld, zodat er nog 465 woningen gebouwd kunnen worden tussen 2018-2027, uitgaande van de bovenkant van de bandbreedte.

Zoals aangegeven, heeft het college er voor gekozen om de methode van het toekennen van woningen per kern, die gebaseerd is op het inwoneraantal, los te laten en te kiezen om de aantallen toe te voegen woningen op basis van de huishoudensontwikkeling samen te voegen; 1 tbv de kleine kernen en 1 tbv de grote kernen. Het college heeft er derhalve voor gekozen om het aantal van 585 woningen als volgt te verdelen:

Buitengebied	15 woningen
Verzorgingskernen Albergen, Geesteren en Tubbergen	295 woningen
Overige woonkernen	220 woningen
"Vrije ruimte" voor onvoorziene waardevolle initiatieven (de bovenkant van de bandbreedte: 585 - 530)	55 woningen
Totaal	585 woningen

De voorgenomen ontwikkeling voorziet in het realiseren van 27 woningen in verzorgingskern Geesteren.

Op basis van de stand van zaken per 1 januari 2020 is er voor de grote kernen nog een aantal van ruim 100 toe te voegen woningen voor de periode 2020 tot 2029. Bij het bepalen van dit aantal woningen is reeds rekening gehouden met harde plancapaciteit en gereed gemelde woningen. Het plan is dan ook passend binnen de resterende woningbouwopgave.

Geconcludeerd wordt dan ook dat er kwantitatieve vraag is naar voorliggend plan.

Kwalitatieve behoefte

De gemeente Tubbergen heeft in de 'Uitvoeringsnota woningbouw 2018' het meest recente beleid met betrekking tot wonen opgenomen. Deze nota borduurt voort op de gemeentelijke Woonvisie, RWP Twente/West-Overijssel en het STEC rapport 'Kwalitatief programmeren'.

Het merendeel van de nog resterende kavels in de uitleglocaties zijn bestemd voor de bouw van een vrijstaande woning, dan wel voor een ruime twee-onder-een kapwoning. Ook is de bestaande voorraad in de gemeente Tubbergen in grote mate niet geschikt voor starters en mensen die levensloopbestendig willen wonen. Hierna wordt nader ingegaan op de doelgroep starters.

Starters

Wat betreft de starters als belangrijke doelgroep blijkt uit diverse gesprekken in de aanloop naar de concept-woonvisie maar ook nadien met vertegenwoordigers van de diverse dorpsraden en de woningcorporatie het volgende:

- Jongeren tot 23 jaar zijn in de gemeente Tubbergen nauwelijks actief op de woningmarkt. Zij wonen nog bij hun ouders of wonen op kamers in de gemeente waar zij hun studie volgen. De vraag naar goedkope huurwoningen tot de kwaliteitskortingsgrens (€403) is nagenoeg niet aanwezig. Wel is er in de gemeente Tubbergen een groep jonge starters boven de 23 jaar die over een laag inkomen beschikt, bijvoorbeeld omdat zij niet over een fulltime baan beschikken (onder meer hulpverleners in de zorg). Deze groep is voor woonruimte wel aangewezen op het goedkope huursegment en heeft behoefte aan bijvoorbeeld een klein appartement.
- De vraag naar sociale huurwoningen is laag. Gesproken kan worden van een (zeer) ontspannen huurmarkt. Op aangeboden appartementen reageren gemiddeld 2 tot 3 woningzoekenden. Wel is uit gesprekken met jongeren gebleken dat een deel van hen weliswaar behoefte heeft aan een sociale huurwoning, maar zich niet inschrijft bij de woningstichting. Overigens is de 2 maanden wachttijd op huurwoning 2 maand en zijn er gemiddeld 8 reactie per aanbod /woning.

De bestaande voorraad koopwoningen is relatief duur. In november 2018 heeft evenwel 33% van de te koop staande woningen in de gemeente heeft een prijsniveau tot €225.000,-. Dit betekent dat veel starters die willen kopen, aangewezen zijn op nieuwbouw cq zelfbouw (of wellicht een koopwoning in een grote gemeente waar het aanbod van goedkope koopwoningen omvangrijker zal zijn).

Toetsen initiatief aan de kwalitatieve behoefte

Het plan is met name bedoeld voor starters. Dit betreft, gelet op het feit dat het gaat om personen die voor het eerst een woning kopen, om een zeer brede doelgroep. Deze doelgroep is dan ook diffuus en omvat verschillende huishoudensamenstellingen (een- en tweepersoonshuishoudens als gezinnen). Het segment en de prijsklasse waarin gezocht kent bij deze doelgroep dan ook een zeer ruime bandbreedte.

Voorliggend plan voorziet in grondgebonden koopwoningen in de vorm van 7 rijwoningen, 18 twee-onder-een kapwoningen en 2 vrijstaande woningen. De woonkavels met een omvang tot en met 250 m² worden aangemerkt als starterswoning, inhoudende dat 15 woonkavels met rij- en twee-onder-een kapwoningen als kavel voor een 'starterswoning' verkocht zullen worden. De overige 12 woningen betreffen ruimere woonkavels waarop twee-onder-een kap als vrijstaande woningen zijn voorzien. Hoewel de woningen op deze woonkavels niet worden gezien als 'starterswoning' sluiten ze wel aan op de mogelijkheden en woonwensen van een deel van deze doelgroep.

Eén van de speerpunten van het college is erop gericht dat toekomstige starters een plek moeten kunnen krijgen op de woningmarkt. Met dit plan wordt daar direct aan bijgedragen, doordat er woningen worden gebouwd voor 'starters' die op zoek zijn naar een nieuwbouwwoning. Daarnaast draagt het plan ook indirect bij aan het voorzien van voldoende woningen voor starters in algemeenheid doordat de in het plan opgenomen woningen in sommige gevallen gekocht zullen worden door doorstromers. Doordat deze doorstromers naar het projectgebied verhuizen komen elders in Geesteren beschikbare woningen vrij.

Tot slot wordt opgemerkt de twee-onder-een kapwoningen en vrijstaande woningen in voorliggend plan levensloopbestendig kunnen worden uitgevoerd. Bij dergelijke woningen worden op de begane grond, naast de gebruikelijke woonruimten, tevens een slaapkamer en een badkamer gerealiseerd. Hiermee is sprake van een nultredenwoning. Dit betekent dat mensen gedurende iedere levensfase in een woning kunnen blijven wonen en dat er ruimte is voor het op termijn geschikt maken van een woning.

Geconcludeerd wordt dat het plan dan ook, zowel direct als indirect, voorziet in de kwalitatieve behoefte naar starterswoningen en levensloopbestendige woningen in Geesteren en draagt bij aan het vergroten van de woningbouwdifferentiatie binnen de kern.

2. Ligt de stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

Hutten 2 is buiten bestaand stedelijk gebied (BSG) gelegen. Daarom wordt hierna gekeken welke alternatieven de gemeente in de marktregio ziet binnen BSG. De gemeente Tubbergen heeft hiervoor de potentiële alternatieve locaties binnen BSG geïnventariseerd.

Inbreidingslocaties bevinden zich versnipperd door de gemeente Tubbergen en bieden ruimte aan één of enkele woningen. Deze locaties zijn niet geschikt (te maken) voor het plan zoals beoogd, qua aantallen in combinatie met het segment. Daarbij wordt opgemerkt dat juist in Geesteren sprake is van woningbehoefte. Het realiseren van woningen in andere kernen zal niet voorzien in deze behoefte, danwel ongewenste verhuisbewegingen tot gevolg hebben.

Bij elkaar kunnen alle potentiële locaties binnen BSG in de gemeente Tubbergen voorzien in een behoefte van ongeveer 75 woningen. In de gehele marktregio (gemeente) is er een totale kwantitatieve additionele behoefte aan circa 210 tot 410 woningen de komende tien jaar. Kwantitatief betekent dit dat er, als al deze inbreidingslocaties zouden worden ingevuld, een behoefte binnen de marktregio resteert van ongeveer 135 tot 335 woningen voor de komende tien jaar. Dat wil zeggen, dat ook na de ontwikkeling van de maximaal 27 woningen in het plan, kwantitatief ruim voldoende Ladderruimte beschikbaar blijft om inbreidingslocaties 'te vullen'. Voor veel van deze locaties is daarnaast al een zacht plan beschikbaar.

Geconcludeerd wordt dat het plan niet binnen het bestaand stedelijk gebied van Geesteren gerealiseerd kan worden en dat het uitbreiden van de kern ter plaatse van het projectgebied de enige logische en realistische mogelijkheid betreft.

HOOFDSTUK 4 CONCLUSIE

Gezien het vorenstaande wordt gesteld dat met deze ontwikkeling wordt voldaan aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'.