

## Onderbouwing Ladder voor duurzame verstedelijking **Makkinga, Muldersveld**

Omgevingsvergunningen

Wijzigingsplannen

**Uw specialist in Bestemmingsplannen**

Rood voor Rood - Ruimte voor Ruimte

Ruimtelijk advies

## HOOFDSTUK 1 INLEIDING

### 1.1 Algemeen

Voorliggend bestemmingsplan heeft betrekking op het perceel gelegen tussen de Wemeweg, de Van Brederodestraat en de Bakkerskamp in het zuiden van de kern van Makkinga. De locatie staat bekend onder de naam 'Muldersveld' en is momenteel onbebouwd. Het voornemen bestaat om op het perceel woningbouw te ontwikkelen. Concreet gaat het om 33 grondgebonden woningen.

Op basis van de geldende bestemmingsplannen "Bestemmingsplan Makkinga" en "Bestemmingsplan Buitengebied 2006" zijn de gronden voorzien van de bestemming: 'Agrarisch gebied met landschappelijke waarden'. Het bestemmingsplan voorziet in de planologische kaders die benodigd zijn voor de woningbouwontwikkeling en toont aan dat de plan in overeenstemming is met een goed ruimtelijke ordening. Daarbij moet aangetoond worden dat wordt voldaan aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Voorliggende ladderonderbouwing voorziet in de benodigde toetsing in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

In afbeelding 1.1 is een impressie opgenomen van de gewenste situatie.

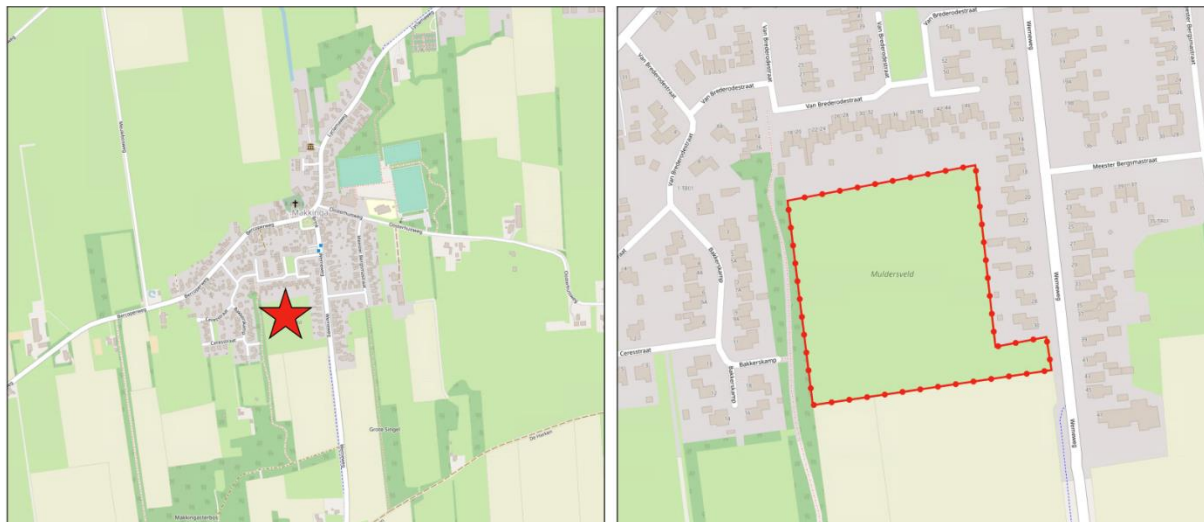


Afbeelding 1.1 Uitsnede stedenbouwkundig plan (Bron: Gemeente Ooststellingwerf)

## 1.2 Locatie projectgebied

Het plangebied ligt aan de zuidkant van de kern Makkinga, aan de rand van het bebouwd gebied. Het plangebied staat kadastraal bekend als de percelen Makkinga, sectie G met nummer 1210.

In afbeelding 1.2 is de ligging van het plangebied in Makkinga (rode ster) en de directe omgeving (rode omlijning) indicatief weergegeven.



Afbeelding 1.2 Ligging projectgebied (Bron: Plattekaart.nl)

## HOOFDSTUK 2 WETTELIJK KADER

In de SVIR (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, voorloper van de Nationale Omgevingsvisie) 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 de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) een woningbouwontwikkeling van 11 woningen niet gezien als een stedelijke ontwikkeling. Gelet op het feit dat de voorgenomen ontwikkeling uitgaat van de realisatie van 33 woningen 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).

In het volgende hoofdstuk wordt aan de ladder getoetst.

## HOOFDSTUK 3 TOETSING VAN HET VOORNEMEN AAN DE LADDER

### 3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is inzichtelijk gemaakt wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Omdat er met de voorgenomen ontwikkeling 33 woningen worden gerealiseerd, is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Artikel 3.1.6 lid 2 van de Bro geeft aan dat de toelichting op een ruimtelijk plan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, moet voldoen aan een aantal voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte;
- b. indien het bestemmingsplan of een omgevingsvergunning die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

### 3.2 Ruimtelijk verzorgingsgebied

Wanneer sprake is van een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling', moet een beschrijving van de behoefte aan de woningen die mogelijk worden gemaakt bevatten. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. De aard en de omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen.

Voor woningbouwontwikkelingen kan dit schaalniveau de gemeentegrens overstijgen. Verhuisbewegingen geven hiervoor een goede indicatie. De Ladder verplicht niet in alle gevallen tot regionale afstemming. Op basis van de aard en de omvang van het woningbouwplan moet bepaald worden of regionale afstemming nodig is. Bij kleinschalige ontwikkelingen die geen gemeentegrens overstijgend effect hebben, is bovengemeentelijke afstemming niet nodig.

Het zwaartepunt van het ruimtelijk verzorgingsgebied voor de beoogde ontwikkeling ligt op een lager schaalniveau en komt overeen met de gemeente Ooststellingwerf.

### 3.3 Behoeft

#### 3.3.1 Kwantitatief

Voor het bepalen van de 'eigen woningbehoefte' voor de gemeente Ooststellingwerf gaat de gemeente uit van een woningmarktonderzoek uit 2021, uitgevoerd door Companen.

- Provinciale prognoses bouwen voort op de trends uit het verleden. Op basis van deze ontwikkelingen verwacht de Provincie dat het aantal huishoudens in Ooststellingwerf tot 2030 licht zal groeien (+190) doordat huishoudens kleiner worden. De praktijk leert dat druk op de woningmarkt groter is. Marktpartijen bevestigden dit beeld tijdens de stakeholderbijeenkomsten.
- Daarom is de prognose tegen het licht gehouden en op basis van deze analyse bevonden dat sommige groepen onderbelicht zijn. Het gaat om de volgende groepen:
  - a. Binnenlandse migranten naar Ooststellingwerf
  - b. Mogelijke vestiging van nieuwe bedrijven en de noodzaak om personeel te vinden
  - c. Buitenlandse migratie naar Ooststellingwerf (Statushouders en arbeidsmigranten)
  - d. Uitstroom uit Beschermd wonen en de Maatschappelijke opvang
- Op basis van onze analyse voorzien men een grotere groei van de woningbehoefte tot 2030. Dit komt uit op +320 woningen in een trendmatig scenario en +520 woningen in een gunstig trendmatig scenario voor de periode tot 2030. Dit is hoger dan het programma in de afgelopen jaren. Wel is te zien een migratietrend die conjunctureel is. Dit zit maar gedeeltelijk verwerkt in deze prognoses en vraagt om enige voorzichtigheid in de planning.
- Mochten uit het Deltaplan aanvullende opgaven komen kan het aantal te bouwen woningen hoger uitvallen.

### 3.3.2 Kwalitatief

Op basis van de woningbehoefte in het trendscenario (+320 woningen) en het trendscenario gunstig (+520 woningen) in combinatie met verhuisbewegingen gehaald uit CBS-microdata en woonwensen uit het WoON is de kwalitatieve vraag naar woningen in beeld gebracht. Ook is de impact van deze scenario's op het wonen en de leefomgeving meegenomen.

#### Kwalitatieve woonvoorkeuren scenario trendmatig (+320 woningen)

- Gezinnen realiseren in grote mate hun woonwens. Het huidige aanbod past grotendeels bij hun vraag naar eengezinswoningen. De extra woningen zullen enige doorstroom op gang brengen zodat ruimte ontstaat voor spoedzoekers, uitstromers uit de maatschappelijke opvang of beschermd wonen en overige doelgroepen zoals statushouders.
- Als de huidige marktbevingen en prijsstijgingen doorzetten zullen ook gezinnen langer moeten zoeken naar een woning en minder snel stappen zetten om te verhuizen. Doordat doorstroming stagneert, komen woningen veelal pas vrij bij overlijden. Tijdens een bewonersbijeenkomst werd dit bevestigd door een bewoner uit Oosterwolde die al een tijd op zoek is naar een grotere gezinswoning maar die niet kan betalen.
- Het aantal schoolgaande kinderen (basisschool) zal door vergrijzing en ontgroening dalen met ongeveer 200 kinderen.
- Marktkenners en bewoners (in de enquête en tijdens bewonersbijeenkomsten) geven aan dat jongeren/starters vooral moeite hebben om aan een betaalbare koopwoning te komen. Dit is ook terug te zien in de kwalitatieve woningbehoefte waar een grote vraag is naar grondgebonden koopwoningen onder de €300.000.
- Ouderen zoeken meer naar een levensloopgeschikte woning maar kunnen deze niet altijd vinden in het dorp waarin zij wonen. Dit is terug te zien in de vraag naar appartementen in de koop en huursector (particulier en sociaal).

#### Kwalitatieve woningbehoefte trendmatig gunstig (+520 woningen):

- Doorstroming in de woningvoorraad komt enigszins op gang, door beperkte verhuizingen van ouderen. Huidige producten, veelal grondgebonden koopwoningen, komen de komende jaren in toenemende mate vrij door overlijden van oudere huishoudens en doorstroom. Deze woonproducten sluiten niet altijd aan bij belangrijke vragersgroepen; jonge huishoudens en gezinnen. Ook spreken deze woonproducten qua woonmilieu sommige groepen nieuwkomers/vestigers beperkt aan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan arbeidsmigranten en starters.
- In dit scenario een nog grotere vraag naar grondgebonden koopwoningen tot €300.000 en appartementen dan in het scenario trendmatig. Ook zal in dit scenario de vraag naar grondgebonden sociale huurwoningen licht stijgen.
- Het aantal schoolgaande kinderen (basisschool) blijft in dit scenario ongeveer gelijk.
- Tot slot zou het kunnen dat de bevolkingsgroei in dit scenario druk zet op de sociale samenhang in de dorpen. Vestigers hebben doorgaans even tijd nodig om sociale binding op te bouwen met hun woonomgeving, de voorzieningen en het verenigingsleven. Als een groter aantal vestigers in korte tijd in de dorpen komt wonen kan dit mogelijk tijdelijk op gespannen voet komen te staan met de huidige bewoners en een impact hebben op het mienskip gevoel.

#### Accent woningbehoefte in de dorpen

Naar de trends voor de gemeente als geheel, is ook op basis van de analyse van de demografische ontwikkeling, woonwensen (WoON) en daadwerkelijke verhuisbewegingen (CBS-Microdata) eveneens de accenten in de kwalitatieve vraag geduid naar de verschillende dorpen. Voor de 'MOLEN' (Makkinga, Oldeberkoop, Lanedijke, Elsloo en Nijeberkoop) in Ooststellingwerf West valt te zien dat vooral vraag is naar grondgebonden koopwoningen tot betaalbare koopwoningen.

### 3.3.3 Toetsing van de behoefte

In voorliggend geval wordt er voorzien in 33 grondgebonden koopwoningen. Kwantitatief gezien is er sprake van voldoende ruimte om de voorgenomen ontwikkeling te verantwoorden. Met de voorgenomen ontwikkeling wordt een bijdrage geleverd aan de behoefte van tussen de 320 en 520 woningen tot 2030. Kwalitatief gezien wordt eveneens aangesloten bij de actuele behoefte. Binnen de kern Makkinga is behoefte aan betaalbare grondgebonden koopwoningen. Het planvoornemen speelt hier met name op in door starterswoning en levensloopbestendige woningen te realiseren. De overige vrijstaande en twee-onder-één-kap woningen zijn daarbij weer bevorderlijk voor de doorstroming op de woningmarkt.

Al met al wordt geconcludeerd dat er sprake is van kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan de voorgenomen woningbouwontwikkeling.

### 3.4 Stedelijk gebied

Als de woningbouwontwikkeling voorziet in een behoefte en gepland is binnen bestaand stedelijk gebied, dan wordt voldaan aan de Ladder. Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt: 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, en ook de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'.

Voorliggende ontwikkeling gaat uit van de uitbreiding van de kern Makkinga en is daarmee niet direct gelegen binnen het bestaand stedelijk gebied. Inbreidingslocaties bevinden zich versnipperd door de gemeente Ooststellingwerf en zijn schaars. Deze locaties bieden ruimte aan één of enkele woningen en zijn daarmee ongeschikt (te maken) voor het plan zoals beoogd, qua aantallen in grondgebonden woningen waar met name vraag naar is.

Het plangebied wordt aan drie zijden omringt door bestaande woongebieden van de kern Makkinga. Ook is de locatie op relatief korte afstand van de centrum voorzieningen die in de kern aanwezig zijn. Geconcludeerd wordt dat het plan niet binnen het bestaand stedelijk gebied van Makkinga gerealiseerd kan worden en dat de uitbreiding van de kern ter plaatse van het plangebied de enige logische en realistische mogelijkheid betreft.

## **HOOFDSTUK 4            CONCLUSIE**

De voorgenomen ontwikkeling voorziet in een woningbouwontwikkeling waar zowel kwantitatief als kwalitatief behoefte aan is. Gezien het vorenstaande wordt gesteld dat met de voorgenomen ontwikkeling wordt voldaan aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'.