

Ladderonderbouwing
**Haaksbergen Dorp,
Knooperf de Eik**

Omgevingsvergunningen

Wijzigingsplannen

Uw specialist in Bestemmingsplannen

Rood voor Rood - Ruimte voor Ruimte

Ruimtelijk advies

Ladderonderbouwing

Onderwerp: Ladderonderbouwing Knooperf de Eik, Haaksbergen

Auteur: Casper Bouwhuis

Datum: December 2020

1. Algemeen

Deze notitie heeft betrekking op woningbouwontwikkeling Knooperf de Eik te Haaksbergen. Initiatiefnemer is voornemens om het plangebied te ontwikkelen met maximaal 25 woningen. Het gaat hierbij om een combinatie van vrijstaande en twee-onder-één-kap woningen.

De voorgenomen ontwikkeling is niet in overeenstemming met het geldende bestemmingsplan "Haaksbergen Dorp – Uitbreidingslocatie De Veldmaat". In het bestemmingsplan is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen waarmee de ontwikkeling mogelijk kan worden gemaakt. In afbeelding 1 is een uitsnede van de ontwikkeling opgenomen. Vermeld dient te worden dat in dit ontwerp 25 woningen zijn opgenomen. In de ladderonderbouwing is aangesloten bij de planologische mogelijkheden, namelijk maximaal 25 woningen.



Afbeelding 1 Stedenbouwkundig plan 'Knooperf de Eik' (Bron: IAA Architecten)

2. Wettelijk kader

In de 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 van 11 woningen niet gezien als een stedelijke ontwikkeling. Gelet op het feit dat de voorgenomen ontwikkeling uitgaat van de realisatie van maximaal 25 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).

3. Toetsing van de ontwikkeling aan de ladder

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.

Gemeenten die over een 'historische' harde wijzigingsplan capaciteit beschikken van meer dan 100% van de woningvraag, brengen het overaanbod met maximale voortvarendheid terug (maximaal 3 jaar vanaf begin 2017). De provincie ziet hierop toe. Verder borgt de provincie met de verordening dat gemeenten met een overprogrammering uitwerkingsplichten niet kunnen benutten. Hiermee worden buurgemeenten beschermd tegen negatieve effecten van overprogrammering bij buurgemeenten.

Marktregio

Bij de bepaling van de marktregio, 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, Lossler, 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.

Beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling

Kwantitatieve behoefte

Voor Twente is de huishoudensprognose geactualiseerd. Daarvoor is een systematiek ontwikkeld 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.

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 gemeenten in Twente een stap te zetten naar meer kwalitatief en adaptief programmeren. De bovenkant van de bandbreedte kan worden opgezocht onder de volgende voorwaarden:

- Het betreft voornamelijk woningbouwplannen binnen de bebouwde kom van de gemeente.
- Indien sprake van overprogrammering heeft de gemeente een door provincie geaccordeerd de programmeerplan en is hier aantoonbaar voortvarend mee aan de slag.
- Gemeenten hebben ook na 10 jaar nog groei laten zien, gemeenten met krimp moeten extra onderbouwen waarom ze de bovenkant van de bandbreedte opzoeken (specifieke doelgroepen kunnen een rol spelen).

De gemeenten maken in het RWP Twente onderscheid 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 tabel 1.

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 wijzigingsplannen 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/goede ruimtelijke ordening nog een afwegingsplaats te vinden (zie 3.1).

Tabel 1: Woningvraag- en aanbod per gemeente (periode 2017 t/m 2026)

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*		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

Bron: provincie Overijssel (2017), actualisatie huishoudensprognose, 2017; opgave planaanbod door gemeenten via planmonitor, 2017. Bewerking Stec Groep (2017), afrondingsverschillen, afgerond op vijftallen. *een aantal gemeenten is voortvarend aan de slag met het deprogrammeren van harde bestemmingsplan­capaciteit, zie hiervoor beeld en toelichting per gemeente.

Voor Haaksbergen geldt voor de periode 2017 tot 2026 dat er netto 530 tot 650 woningen bijgebouwd moeten worden. De totale harde plan­capaciteit bedraagt circa 260 woningen. Geconcludeerd wordt dat er nog voldoende onbenutte plan­capaciteit beschikbaar is om onderhavig woningbouwplan mogelijk te maken. Met de gemeenten in Twente is wel de afspraak gemaakt dat woningbouwplannen vanaf 25 woningen binnen bestaand stedelijk gebied worden afgestemd in de subregio en eventueel andere planrelevante gemeenten. Haaksbergen maakt samen met de gemeenten Hellendoorn, Wierden, Rijssen-Holten en Hof van Twente onderdeel uit van subregio Twente Zuid. Andere planrelevante gemeenten zijn Hengelo en Enschede. Het plan wordt in het kader van vooroverleg met deze gemeenten afgestemd.

Kwalitatieve behoefte

De gemeente Haaksbergen heeft in de Woonvisie 'Keuzes voor de toekomst – Woonvisie van nu naar 2020' het beleid met betrekking tot wonen opgenomen. Deze woonvisie borduurt voort op een woonwensenonderzoek. In het woonwensenonderzoek is gebleken dat de vraag naar vrijstaande woningen groter is dan het toekomstige aanbod. Met onderhavig plan wordt deels in de vraag voorzien, aangezien er 5 vrijstaande woningen worden gebouwd.

In de woonvisie is een uitvoeringsprogramma opgenomen die is gebaseerd op 9 speerpunten. Eén van de speerpunten is erop gericht dat toekomstige starters een plek moeten kunnen krijgen op de woningmarkt. Met dit plan wordt daar indirect aan bijgedragen, doordat de woningen, gezien de prijsklasse, bedoeld zijn voor doorstromers, waardoor er voor starters beschikbare woningen elders in Haaksbergen vrijkomen.

Tevens draagt het plan bij aan het speerpunt dat er ruimte moet zijn voor een wooncarrière. Haaksbergenaren verhuizen over het algemeen vaak binnen de eigen gemeente. Dit vraagt om een gedifferentieerd aanbod aan woningen, zodat men door kan groeien. Scheefwonen moet worden tegengegaan en nieuwe woongebieden moeten worden gekenmerkt door een gevarieerd woonmilieu met woningen in verschillende segmenten. Met onderhavig plan wordt hier aan bijgedragen, aangezien er zowel vrijstaande en twee-onder-één-kappers worden gerealiseerd voor met name de doorstromers.

Tot slot is in de woonvisie aangegeven dat het bij nieuwbouw belangrijk is om na te denken over de verschillende levensfasen waarin de woning wordt bewoond. De gemeente streeft ernaar dat iedere nieuwbouwwoning levensloopbestendig dan wel volgens Woonkeur wordt gebouwd. 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. Hierdoor wordt de woningvoorraad meer toegankelijk voor ouderen en mensen met een handicap. De verwachting is dat door levensloopbestendig bouwen er minder gebruik gemaakt hoeft te worden van speciale woonvormen.

De woningen in dit woongebied zullen levensloopbestendig worden gebouwd, hetgeen aansluit bij de wens om langer thuis te blijven wonen en bij de vergroting van differentiatie in woonmilieus. Geconcludeerd wordt dat er sprake is van een kwalitatieve behoefte.

Ligt de stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

Als de woningbouwontwikkeling voorziet in een behoefte en gepland is binnen bestaand stedelijk gebied dan wordt voldaan aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

De woningbouwontwikkeling vindt plaats aansluitend op het bestaand stedelijk gebied van Haaksbergen. De locatie is altijd al beoogd voor woningbouw, aangezien er ter plaatse sprake is van een stedenbouwkundige afronding van dit deel van de wijk. Hiervoor is in het vigerende planologische regime specifiek een wijzigingsbevoegdheid opgenomen. De opzet van het woongebied is zodanig vormgegeven dat de bestaande wijk op een logische wijze stedenbouwkundig wordt afgerond. Hiermee is sprake van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik, indachtig het doel van de ladder voor duurzame verstedelijking, waarbij wordt gestreefd naar een optimale benutting van de ruimte in en aansluitend aan stedelijk gebied.

Conclusie

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