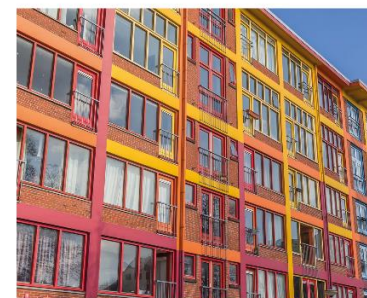


Laddertoets De Marke III, Mariënberg

Gemeente Hardenberg

17 januari 2022

Definitief



DATUM	17 januari 2022
TITEL	Laddertoets De Marke III, Mariënberg
OPDRACHTGEVER	Gemeente Hardenberg
AUTEUR(S)	Jeroen Wissink
PROJECTNUMMER	160.106
STATUS	Definitief

Inhoud

Conclusies	4
1 Inleiding	5
2 Locatie en plan	7
3 Beleidskaders	8
4 Woningbehoefte	10
4.1 Bepalen woningmarktregio	10
4.2 Kwantitatieve woningbehoefte	10
4.3 Kwalitatieve woningbehoefte	11
4.4 Alternatieve locaties	11

Conclusies

Samenvatting plan

De gemeente Hardenberg werkt momenteel aan de uitwerking van het woongebied De Marke III in Mariënberg. De voorgenomen ontwikkeling biedt ruimte voor 22 woningen en bestaat uit:

- 11 vrijstaande woningen
- 6 twee-onder-een-kapwoningen
- 5 rijwoningen (aaneengesloten)

Het plan De Marke III is gelegen aan de noordoostelijke rand van de bebouwing van Mariënberg en het sluit aan op het overige deel van de wijk De Marke. De locatie heeft momenteel een agrarische bestemming.

Plan betreft een nieuwe stedelijke ontwikkeling

Het plan 'De Marke III' moet worden aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In het Besluit ruimtelijke ordening is de verplichting opgenomen bij een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de toelichting van een bestemmingsplan een onderbouwing op te nemen van nut en noodzaak van de nieuwe stedelijke ruimtevraag en de ruimtelijke inpassing. Hierbij wordt uitgegaan van de 'ladder voor duurzame verstedelijking'. Omdat de locatie momenteel een agrarische bestemming heeft, en daarmee buiten bestaand stedelijk gebied ligt, moet daarnaast worden beoordeeld of er geen alternatieve locaties zijn binnen bestaand stedelijk gebied.

Ontwikkeling past binnen de huidige beleidskaders

De ontwikkeling van de locatie 'Marke III' past binnen de huidige beleidskaders. De gemeente Hardenberg zet in op woningbouw in de kleine kernen op basis van maatwerk. Woningbouw is noodzakelijk om de druk op de markt te verlichten. Daarnaast speelt het plan in belangrijke mate in op de behoefte

vanuit de kern Mariënberg en levert daarmee een belangrijke bijdrage aan de vitaliteit van de kern. Binnen het planvoornemen is aandacht voor de behoefte van starters en doorstromers.

Toets kwantitatieve en kwalitatieve behoefte

De woningbehoefte in Mariënberg is in de periode tot 2030 geraamd op circa 20 tot 25 woningen. De realisatie van 22 woningen op de locatie De Marke III past binnen deze bandbreedte. Uit het woningmarktonderzoek uit 2018 blijkt dat in Mariënberg de opgave ligt in het toevoegen van twee-onder-een-kap en vrijstaande woningen. Gelet op de huidige marktsituatie en de stijging van de huizenprijzen is de vraag naar betaalbare koopwoningen toegenomen in de vorm van rijwoningen. Deze vraag is met name afkomstig van starters op de woningmarkt. Op basis hiervan concluderen we dat het bouwprogramma inspeelt op de marktvrage uit Mariënberg.

Alternatieven binnen bestaand stedelijk gebied

Binnen de kern Mariënberg zijn geen alternatieve stedelijke locaties beschikbaar om te kunnen voorzien in de woningbehoefte. Daarbij geldt dat de ontwikkeling van De Marke III vanuit ruimtelijk perspectief een logische uitbreiding is van de kern en aansluiting heeft op de woonbuurt De Marke.

Conclusie

Het plan De Marke III speelt in op de huidige kwantitatieve en kwalitatieve vraag in Mariënberg. Het plan voorziet in de lokale woonwensen, speelt in belangrijke mate in op de vraag van starters en doorstromers op de woningmarkt. Daarnaast geeft realisatie van woningen op deze locatie een belangrijke kwalitatieve impuls aan de kern Mariënberg. Voor de locatie zijn geen geschikte binnenstedelijke alternatieven binnen Mariënberg voorhanden. Het plan voldoet daarmee aan de eisen die artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro aan de plantoelichting stelt.

1 Inleiding

Aanleiding

De gemeente Hardenberg werkt momenteel aan de uitwerking van het woongebied De Marke III in Mariëenberg. De voorgenomen ontwikkeling biedt ruimte voor 22 woningen en bestaat uit:

- 11 vrijstaande woningen
- 6 twee-onder-een-kapwoningen
- 5 rijwoningen (aaneengesloten)

De gemeente Hardenberg heeft Companen gevraagd een laddertoets uit te voeren waarin een onderbouwing wordt gegeven van de kwantitatieve en kwalitatieve vraag in Mariëenberg en een confrontatie met het planaanbod.

Ladder voor Duurzame Verstedelijking

De ladder voor duurzame verstedelijking is opgenomen als procesvereiste in het Besluit ruimtelijke ordening, artikel 3.1.6 lid 2. De ladder is een instrument dat beoogt een zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. De wetgeving rond de ladder is per 1 juli 2017 herzien. De herziene wettekst in artikel 3.1.6, lid 2, 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.’

Bepalend voor de noodzaak voor het uitvoeren van een laddertoets is de vraag of een ontwikkeling een *‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’* betreft. De definitie van een stedelijke ontwikkeling luidt volgens artikel 1.1.1, lid i, Bro:

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

In het Bro is geen ondergrens voor de minimale omvang vastgelegd. Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de omgeving. Uit jurisprudentie blijkt dat ‘in beginsel’ sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als er meer dan 11 woningen gerealiseerd worden.

Voor de uitgebreidheid van de laddertoets gaat het om de vraag of een nieuwe stedelijke ontwikkeling plaatsvindt binnen of buiten het *‘bestaand stedelijk gebied’*. Vindt een ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied plaats, dan dient vanuit het oogpunt van een zorgvuldig ruimtegebruik te worden gemotiveerd waarom een ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied gerealiseerd kan worden. Artikel 1.1.1, lid h, Bro, hanteert voor het bestaand stedelijk gebied de volgende definitie:

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.

Binnen de kaders van het Bro wordt de realisatie van 22 woningen in het plan De Marke III beschouwd als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit betekent dat er een laddertoets uitgevoerd moet worden. De locatie heeft momenteel

een agrarische bestemming. Daarom moet naast het aantonen van de behoefte aan deze ontwikkeling ook worden gemotiveerd of er geen binnenstedelijke alternatieven zijn voor ontwikkeling van deze locatie.

Opzet rapportage

In deze rapportage geven we een onderbouwing voor het nieuwbouwplan 'De Marke III' in Mariënberg. We beschrijven allereerst de locatie en het plan (hoofdstuk 2). Daarna brengen we de meest relevante beleidskaders in beeld (hoofdstuk 3) en analyseren we de woningbehoefte (hoofdstuk 4).

2 Locatie en plan

In deze analyse zoomen we in op de specifieke achtergronden van de locatie van het ontwikkelplan. Aandacht gaat uit naar specifieke kenmerken van de mogelijke doelgroep van dit project. Het gaat hierbij om factoren als de ligging, bereikbaarheid en voorzieningenniveau.

Figuur 2.1: Ligging planlocatie De Marke III (zwarte kader)



Bron: Topotijdreis.nl, 2021.

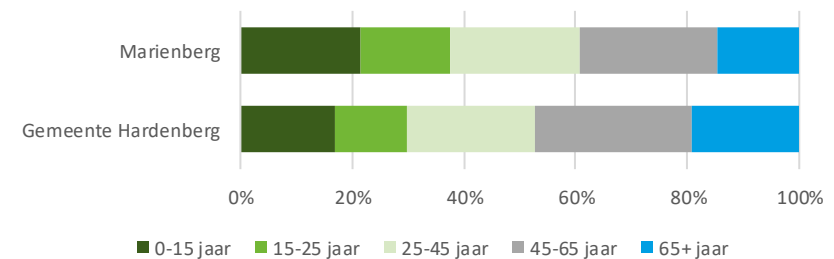
Locatie De Marke III, Mariënberg

Het plan De Marke III is gelegen aan de noordoostelijke rand van de bebouwing van Mariënberg en het sluit aan op het overige deel van de wijk De Marke. De locatie heeft momenteel een agrarische bestemming.

Mariënberg is een landelijke kern in de gemeente Hardenberg en telt inclusief het buitengebied circa 940 inwoners.

Als we kijken naar de bevolkingsopbouw van Mariënberg dan valt op dat er naar verhouding meer kinderen en jongeren wonen. Het aandeel 65-plussers is lager dan de gemeentelijke bevolkingsopbouw. In Mariënberg wonen in vergelijking tot de rest van de gemeente relatief gezien beduidend meer gezinnen. Ruim de helft van de huishoudens is een gezin met kinderen, en in de totale gemeente is dat bijna 40%.

Figuur 2.2: Bevolkingsopbouw naar leeftijd, 2021



Bron: CBS 2021.

Potentiële doelgroepen

De verwachting is dat de locatie sterk inspeelt op de behoefte vanuit de kern zelf of van mensen die op een andere wijze een (sociale) binding met de kern hebben. Het gaat hierbij om starters die op zoek zijn naar een betaalbare woning, doorstromers op zoek naar een ruimere woning en ouderen op zoek naar een levensloopgeschikte woning.

3 Beleidskaders

Programma Wonen gemeente Hardenberg (2019) en Agenda Wonen 2019 - 2020

Het Programma Wonen (2019) is de beleidsvisie van de gemeente Hardenberg. Dit is de opvolger van de woonvisie die nog in de crisistijd is geschreven. Gelet op de sterk aangetrokken woningmarkt had de gemeente behoefte aan een actueel programma om zowel voor de korte als lange termijn haar ambities en doelstellingen te formuleren. Dit is vastgelegd in het Programma Wonen met daarnaast een Agenda Wonen voor de jaren 2019 en 2020. De ambitie is om de bouwproductie de komende jaren te verhogen naar 200 tot 250 woningen per jaar.

In het Programma Wonen wordt aangegeven dat er duidelijke verschillen zijn tussen de kernen in de gemeente Hardenberg. Dat maakt dat sommige opgaven (denk aan vergrijzing, aanpak particuliere woningvoorraad, druk op de sociale huurvoorraad) per kern sterk kunnen verschillen. Daarom wordt, in samenspraak met de plaatselijke belangen, maatwerk per kern geleverd. Om dit proces te stroomlijnen heeft de gemeente convenanten afgesloten met de plaatselijk belangen. Concreet betekent dit dat wanneer in een kern de plancapaciteit een bepaalde ondergrens bereikt, de gemeente aan de slag gaat met het toevoegen van nieuwe plancapaciteit.

In kleine kernen tot 2.500 inwoners (waar Mariënberg onder valt) ligt de nadruk van de kwalitatieve opgave in het toevoegen van 2-1 kap en vrijstaande woningen. Daarnaast zijn er kansen voor particulier opdrachtgeverschap en kleinschalige zorginitiatieven.

Agenda Wonen 2023 - 2024

De Agenda Wonen 2022 - 2023 is recent door het college vastgesteld en ter vaststelling aangeboden aan de raad. De lijn die is in gezet in de Agenda Wonen 2019 - 2020 wordt doorgetrokken. Belangrijk verschil is dat er wordt ingezet op het versnelling van de woningbouwproductie naar 400 woningen per jaar.

Omgevingsvisie Overijssel

De Omgevingsvisie Overijssel (jaarlijks vastgesteld; recentelijk 2018/19) is de provinciale visie voor de fysieke leefomgeving van Overijssel en heeft een wettelijk basis in het omgevingsrecht. Op het gebied van wonen streeft de provincie naar een passend aanbod van aantrekkelijke woonmilieus waarmee ingespeeld kan worden op veranderende woonbehoeften. Door verschillende woonmilieus aan te bieden is er ruimte voor huisvesting van alle doelgroepen. Voor het vaststellen van de behoefte is het principe van concentratie van toepassing. Daarin is vastgelegd dat alle gemeenten in principe in de lokale woningbehoefte voorzien. Hierin wordt ook vermeld dat de streekcentra Hardenberg en Steenwijk mogen voorzien in de regionale behoefte voor zover dit past in de regionale programmering van de betreffende regio.

Omgevingsverordening Overijssel

De Omgevingsverordening Overijssel (eveneens jaarlijks vastgesteld; recentelijk 2018/19) is het instrument dat de provincie bij een aantal onderwerpen kan inzetten voor de juridische borging van de doorwerking van de Omgevingsvisie. Woningbouw is één van deze onderwerpen. Zo is onder meer vastgelegd dat uitsluitend mag worden voorzien in de mogelijkheid tot het realiseren van nieuwe woningen als de behoefte daaraan is aangetoond door middel van actueel onderzoek. Indien de behoefte aan woningen past binnen de geldende woonafspraken zoals die zijn gemaakt tussen gemeente en

provincie op basis van regionale afstemming, dan is hiermee de behoefte aan woningen aangetoond.

Woonagenda West-Overijssel 2021-2025 (24 februari 2021)

In de Woonagenda West-Overijssel schetsen de gemeenten en provincie hun gezamenlijke inzet op de woningmarkt. De opgaven waar de partijen voor staan zijn groot en de druk op de woningmarkt en de woningtekorten zijn hoog. Er moet daarom de komende jaren veel bijgebouwd worden. In de Woonagenda wordt extra aandacht geschonken aan de vitaliteit van de dorpen en de transitie van het platteland. De volgende ambities zijn geformuleerd:

- Toevoegen van 60.000 woningen tot 2030 in de provincie Overijssel
- Versnelling van de woningbouwproductie
- Voorsorteren op veranderende woningvraag
- Vormgeven aan de verstedelijkingsopgave
- Sterke dorpen en platteland in het regionale netwerk
- Verduurzaming (nieuwbouw en bestaande voorraad)
- Vergroten toegankelijkheid en doorstroming

Ten aanzien van woningbouw in de kleine kernen wordt aangegeven dat bijzondere en karakteristieke woonomgevingen worden gekoesterd. De kracht van de gemeenschap en sociale samenhang zijn hierin belangrijk. Hier liggen kansen om wonen in deze gebieden als vliegwiel in te zetten voor versterking van de vitaliteit van de dorpen en de vestigingsmogelijkheden van jongeren.

Belangrijkste conclusies

De ontwikkeling De Marke III past binnen de huidige gemeentelijke en regionale beleidskaders. De gemeente zet in op het realiseren van woningbouw in de kleine kernen op basis van maatwerk. De ontwikkeling speelt in de autonome behoefte-ontwikkeling van de kern en speelt een belangrijke rol in de vitaliteit van de kern Mariëenberg.

4 Woningbehoefte

4.1 Bepalen woningmarktregio

De eerste stap voor het doorlopen van de Laddertoets bestaat uit het bepalen van de marktregio. Deze marktregio vormt de basis voor het in beeld brengen van vraag en aanbod op de woningmarkt. Belangrijke indicatoren voor het bepalen van de marktregio zijn de verhuisbewegingen in de afgelopen jaren binnen en tussen de gemeenten. Hieruit blijkt dat de gemeente Hardenberg primair een sterk lokale markt is; ruim 67% van de verhuisbewegingen in de afgelopen jaren vond binnen de gemeentegrenzen plaats. Ongeveer 33% komt van buiten de gemeente en hiervan komen naar verhouding de meeste vestigers uit omliggende gemeenten als Ommen, Zwolle en Twenterand.

Tabel 4.1: Verhuisde personen binnen de gemeente Hardenberg en herkomst vestigers, 2015-2020

	Aantal	Percentage
Totaal verhuisd binnen gemeente Hardenberg	23.158	67%
Totaal verhuisde personen van buiten gemeente Hardenberg	11.389	33%
• Afkomstig uit Ommen	1.016	3%
• Afkomstig uit Zwolle	809	2%
• Afkomstig uit Twenterand	612	2%
• Afkomstig uit Groningen	501	1%
• Afkomstig uit Coevorden	499	1%
• Afkomstig uit andere gemeente Nederland	7.952	23%
Totaal aantal verhuizingen	34.547	100%

Bron: CBS 2021.

Gelet op de omvang van Mariënberg en de positie van de kern binnen de gemeente ligt het in de lijn der verwachting dat de vraag in belangrijke mate afkomstig is van huishoudens uit Mariënberg of huishoudens met een sociale

binding met de kern hebben. We beschouwen de kern Mariënberg dan ook als de primaire marktregio.

4.2 Kwantitatieve woningbehoefte

Op basis van de Primosprognose is de toekomstige ontwikkeling van de bevolking en huishoudens doorgerekend. Deze prognose wordt als basis gebruikt voor de regionale woningbouwafspraken. In de periode tot 2031 neemt op basis van de Primosprognose het aantal huishoudens in de gemeente Hardenberg toe met ongeveer 2.070.

Tabel 4.2: Bevolkings- en huishoudensprognose, 2019 - 2030

	2021	2025	2031	2021 – 2031
Bevolkingsprognose	61.330	62.320	63.830	+2.500
Huishoudensprognose	24.620	25.450	26.690	+2.070

Bron: Primos 2021.

Woningbehoefte in Mariënberg

Bevolkings- en huishoudensprognoses zijn op gemeenteniveau doorgaans een robuuste 'voorspeller' van de verwachte woningvraag. De ontwikkeling van het geboortesaldo en migratiebewegingen in de afgelopen jaren geven een inschatting van de te verwachten ontwikkelingen in de toekomst. Op kern-niveau zijn deze onzekerheden beduidend groter omdat, zeker bij kleine aantallen, factoren als verhuizingen, bouwproductie in de afgelopen jaren en het woningbouwbeleid (denk aan wel of niet bouwen in de kern) een belangrijke rol spelen.

Dit geldt ook voor de verwachte woningbehoefte in de kern Mariënberg. De kern telt inclusief het buitengebied ongeveer 315 huishoudens en dit is circa 1,3% van het aantal huishoudens in de gemeente Hardenberg. Bij een

evenredige verdeling van de woningbehoefte over de gemeente ramen we de woningbehoefte in Mariënberg op circa 20 tot 25 woningen in de periode tot 2031.

Huidige plancapaciteit Mariënberg

Op dit moment is er geen harde plancapaciteit in Mariënberg en zijn er ook geen andere zachte plannen. Voor Mariënberg ligt het gewenste programma op 20 tot 25 woningen. Op basis hiervan komen we tot de conclusie dat er op gemeenteniveau ruimte is voor toevoeging van 22 woningen in de programmering.

4.3 Kwalitatieve woningbehoefte

In 2018 is in de gemeente Hardenberg een woningmarktonderzoek naar de woningbehoefte in de kernen uitgevoerd. De uitkomsten van dit onderzoek gebruiken we om te toetsen of de ontwikkeling aan De Marke III inspeelt op de kwalitatieve woningbehoefte. Uit de kwalitatieve opgave blijkt huishoudens in de kern Mariënberg sterk georiënteerd zijn op een koopwoning. Hiervan is een grote groep huishoudens die een grondgebonden woning zoekt.

	Marktvraag	
Huur grondgebonden	0	Geen marktvraag
Huur appartement	0	Geen marktvraag
Koop rij	0	Geen marktvraag
Koop 2-1 kap	+	Redelijke marktvraag
Koop vrijstaand	+	Redelijke marktvraag
Koop appartement	0	Geen marktvraag

Bron: Onderzoek behoefte kernen gemeente Hardenberg, mei 2018

Ten opzichte van 2018 zijn de prijzen op de koopmarkt sterk gestegen en de druk op de woningmarkt fors toegenomen. Hoewel er nog steeds een grote voorkeur is voor twee-onder-een-kap en vrijstaande woningen zien we ook een verschuiving naar meer vraag naar (betaalbare) kooprijwoningen. Voor veel starters is een twee-onder-een-kapwoning onbereikbaar geworden en is een rijwoning een aantrekkelijk, betaalbaar alternatief. Dit komt ook terug uit de analyse van het WoON2018 waaruit blijkt dat circa 10 tot 15% van de woningzoekenden in een landelijk woonmilieu de voorkeur geeft aan een kooprijwoning.

Belangrijkste conclusies

De ontwikkeling van de Marke III voorziet zowel in de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte. Op basis van de kwalitatieve analyse concluderen we dat in de Mariënberg een grote vraag is naar grondgebonden koopwoningen die inspelen op de vraag van zowel starters als doorstromers.

4.4 Alternatieve locaties

Zoals eerder aangegeven ligt de projectlocatie buiten bestaand stedelijk gebied. Daarom moet worden beoordeeld of er geen alternatieve locaties binnen bestaand stedelijk gebied zijn. Binnen de kern Mariënberg zijn momenteel geen alternatieve binnenstedelijke locaties beschikbaar om te kunnen voorzien in de woningbehoefte.