



BEHOEFTE AAN WONEN PLAN KASTANJELAAN

Toets ladder voor duurzame verstedelijking; behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling

december 2019

drs. Fokke de Jong

1. Belangrijkste conclusies

Op verzoek van Heutink Ontwikkeling Bouw is voor het plan Kastanjelaan in de gemeente Staphorst een eerder uitgevoerde laddertoets geactualiseerd. De hoofdconclusie is ongewijzigd. Het plan voldoet aan de ladder voor duurzame verstedelijking, conform de systematiek die in West-Overijssel tussen provincie en gemeenten is afgesproken. De hoofdconclusie is onderbouwd met de volgende deelconclusies:

- Het plan Kastanjelaan (38 woningen) voorziet in een actuele behoefte van 244 woningen in gemeente Staphorst.
- In deze actualiseerde toets is sprake van een grotere on vervulde actuele behoefte dan in de oorspronkelijke laddertoets (november 2017). De actuele behoefte is toegenomen van 80 woningen tot 244 woningen. Dat komt omdat de harde plancapaciteit nu iets kleiner is (met de realisatie van De Slagen, fase 1 was al rekening gehouden). Sinds november 2017 zijn er meer woningen gebouwd dan er aan nieuwe plannen bijgekomen is. Daardoor is de resterende plancapaciteit gedaald. Daartegenover staat dat de geraamde huishoudensgroei, en daarmee de woningbehoefte, in Staphorst is toegenomen.
- Ook kwalitatief gezien sluit het plan goed aan bij de behoefte in de gemeente Staphorst.
- In de Overijsselse systematiek is Meppel buiten beschouwing gelaten. Derde partijen die bezwaar willen maken tegen dit plan, zouden dit als argument kunnen aanvoeren. We constateren hier een beperkt ladderrisico. Dit risico zou ons inziens ondervangen kunnen worden door het plan aantoonbaar en uitsluitend te richten op woningzoekende Staphorsters.
- Tenslotte voorziet het plan niet alleen in een behoefte maar verbetert het ook de ruimtelijke kwaliteit. Vanuit het maatschappelijke doel van de ladder 'een goede planologie' is dit een extra argument om het plan te ontwikkelen.

2. Inleiding

Heutink Ontwikkeling Bouw heeft aan Atrivé gevraagd om een advies uit te brengen aangaande een voorgenomen woningbouwprogramma voor het project Kastanjelaan te Staphorst. De vraag betreft de eerste trede in de Ladder voor duurzame verstedelijking (SER-ladder). Per 1 juli 2017 is een hernieuwde versie van de 'ladder' van kracht geworden. November 2017 heeft Atrivé hierover advies uitgebracht. Op het plan is een zienswijze uitgebracht. Hierin wordt gereageerd op het advies van Atrivé. In de zienswijze wordt gesteld dat er nieuwe ontwikkelingen, waardoor het advies niet meer bruikbaar zou zijn. Doordat de ontwikkeling van het plan 'De Slagen' sinds het uitbrengen van dit advies weer op gang is gekomen betwijfelt de indiener van de zienswijze of het plan nog wel in een behoefte in Staphorst voorziet. In de zienswijze is dit als volgt geformuleerd:

In de bijlage Behoeftte aan wonen Kastanjelaan, van Atrivé uit Utrecht ³ van 10 november 2017 staat in de eerste conclusie: "Het plan Kastanjelaan (38 woningen) voorziet in een actuele behoefte van 80 woningen in gemeente Staphorst." Op 10 november 2017 tot enkele maanden geleden lagen de bouwplannen in De Slagen in het dorp Staphorst, de grootste woonkern van de gemeente, stil. De druk om toch te bouwen was groot. Op zoek naar mogelijkheden om toch aan de bouwbehoefte te voldoen kwam ook de Slingenberg, een van de kleinste woonkernen van de Gemeente, in beeld. Nu de bouw in de Slagen weer op gang is gekomen is de druk en de noodzaak om *de helft* van de 80 te realiseren woningen in onze kleine buurtschap te realiseren, niet meer aanwezig. Hierdoor is er ruimte ontstaan om het plan zo aan te passen dat voldaan wordt aan het bestaande beleid van de Gemeente te weten; ":- *"Het bestaande karakter van het gebied "De Slingenberg", grenzende aan de kern Meppel, dient behouden te blijven. Dit impliceert een wijze van "landelijk" wonen in een kernrandzonegebied. Het laten ontstaan van een woonwijk met een verdichte wijze van bebouwing is niet wenselijk."* Ik verwijs graag naar pagina 5/7 van het rapport van Atrivé waar aangegeven is dat het stagneren van de bouw in de Slagen een belangrijk argument is geweest voor Atrivé om positief te adviseren over het plan Kastanjelaan6A1. Nu de bouw weer volop gaande is en de gemeente en de ontwikkelaar van de Slagen weer op één lijn zitten, is het advies van Atrivé in wezen onbruikbaar.

In dit bijgestelde advies wordt het gestelde in de zienswijze getoetst op basis van actuele gegevens over de huishoudensontwikkeling en de plancapaciteit. Op basis daarvan wordt bepaald of het plan Kastanjelaan in een actuele behoefte in Staphorst voorziet.

Richtsnoer voor de opbouw van dit advies is de 'Basis ladder motivering' zoals deze in de provincie Overijssel wordt gehanteerd, en die gebaseerd is op het systeem van regionale afspraken in deze provincie¹. Ook is gebruik gemaakt van de recent door het Rijk opgestelde handreiking voor de hernieuwde ladder voor duurzame verstedelijking' (Kenniscentrum Infomil, Ministerie van Infrastructuur en Milieu).

Verdere bronnen zijn:

- Het geactualiseerde RWP West Overijssel (April 2017)
- De meest recente huishoudensprognoses van de provincie (Primos 2019).
- Het onderzoek 'Actualisatie woononderzoek gemeente Staphorst (Atrivé, februari 2015).
- Plancapaciteit gemeente Staphorst 2019

Voor 'trede 1' van de ladder voor duurzame verstedelijking is de te beantwoorden hoofdvraag: Is er een behoefte? Ter beantwoording hiervan dient vastgesteld te worden wat het juiste geografische schaalniveau is, wat de toekomstige behoefte is, en hoe deze zich verhoudt tot de plancapaciteit.

Opbouw van deze notitie:

1. Duiding locatie en omschrijving voorgenomen woningbouwprogramma
2. Bepaling geografische schaal
3. De kwantitatieve behoefte
4. De kwalitatieve behoefte
5. Verdere overwegingen.

¹ Stec Groep, mei 2017.

Deze notitie is het resultaat van een zorgvuldige analyse en interpretatie van het beschikbare bronmateriaal. Aan de uitkomsten kunnen echter geen rechten worden ontleend. Zie verder de algemene leveringsvoorwaarden van Atrivé, die op deze opdracht van toepassing zijn.

3. Beschrijving plan Kastanjelaan

- Het plan Kastanjelaan betreft een uitbreidingsplan (buitenstedelijk); hierbij is uitgegaan van de 'oude' planologische situatie. De facto is de locatie aan drie zijden omsloten door bestaande woonwijken van Meppel, zodat gesproken zou kunnen worden van een inbreidingslocatie. Voor de zekerheid wordt in dit advies uitgegaan van een situering buitenstedelijk.
- Verwachte periode realisatie: de komende vijf jaar
- Programma: 38 grondgebonden koopwoningen, waarvan
 - 20 rijwoningen
 - 12 half vrijstaande woningen
 - 6 vrijstaande woningen
- Woonmilieu: De huidige bebouwing aan de Kastanjelaan kent een landelijk/dorps karakter. Na realisatie van het project kan gesproken worden van dorps woonmilieu. Als we vanuit de locatie uitzoomen tot het niveau van de buurt, inclusief de omliggende woonwijken, is er ook sprake van een groen-stedelijk woonmilieu.

4. Geografisch schaalniveau van de behoeftebepaling

Tot voor kort (1 juli 2017) was in de Ladder voor Duurzame verstedelijking de regionale behoefte uitgangspunt. In de nieuwe Ladder is het woord 'regionale' niet meer aanwezig. De Ladder bepaalt niet nader voor welk gebied de behoefte in beeld moet worden gebracht. Het is primair aan het bevoegd gezag (de provincie) om op basis van het ruimtelijk verzorgingsgebied van de stedelijke ontwikkeling te bepalen tot welk gebied de beschrijving van de behoefte zich moet uitstrekken. De aard en omvang van de stedelijke ontwikkeling bepaalt op welk niveau de afweging moet worden gemaakt. Voor wonen kan dit schaalniveau de gemeentegrens overstijgen. Gezien de omvang van dit plan (38 woningen) is een afweging op gemeenteniveau passend. Dit schaalniveau sluit aan bij het systeem van regionale afspraken in Overijssel, waarin de provincie borgt dat iedere gemeente voor de eigen behoefte ontwikkelt.

Gezien de geografische ligging, en een daarmee samenhangende sterke verhuisrelatie tussen Staphorst en Meppel, is wel afstemming met Meppel gewenst. Hier doet zich echter de complicatie voor dat de gemeentegrens tussen Staphorst en Meppel tevens de provinciegrens tussen Overijssel en Drenthe vormt. Over de stand van zaken in de afstemming tussen beide provincies vermeldt het geactualiseerde regionale woningbouwprogramma het volgende:

Het afgelopen jaar is uit interprovinciaal en intergemeentelijk overleg gebleken dat de woningprogrammering en de afspraken die hierover zijn gemaakt met gemeenten per provincie anders zijn ingestoken. Met name Drenthe en Overijssel hanteren andere uitgangspunten bij het in balans houden van vraag en aanbod op de woningmarkt. Dit gegeven maakt de afstemming over woningprogrammering tussen Steenwijkerland, Staphorst en Meppel tot een uitdaging. De provincie ondersteunt de gemeenten Staphorst en Steenwijkerland bij de verdere regionale afstemming door dit onderwerp op de agenda te houden in overleggen met omliggende provincies en ook in IPO verband. Daarnaast wordt in de komende periode geprobeerd om gezamenlijk met de drie betrokken gemeenten en de provincies Drenthe en Overijssel tot nadere afspraken te komen over de woningprogrammering en interprovinciale afstemming. Zo lang deze afspraken er nog niet zijn zal de provincie eventuele overcapaciteit in Meppel niet meenemen bij het beoordelen van plannen van Staphorst en Steenwijkerland.

Bron: RWP West-Overijssel, versie April 2017

Gelet op het bovenstaande zal in deze notitie de lijn van de provincie Overijssel worden gevolgd en wordt een eventuele overcapaciteit in Meppel niet meegerekend. Wel zal, voor het geval dat toch een bovengemeentelijke afweging gewenst is, ook gekeken worden naar de behoefte in de subregio 'Kop Noord' binnen West Overijssel (Staphorst en Steenwijkerland).

5. Kwantitatieve behoefte

Provincie en gemeenten hebben het volgende afgesproken: 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.

De actuele behoefte is gedefinieerd als 'woningvraag minus aanbod in harde plannen'. De Overijsselse gemeenten gebruiken een geactualiseerde huishoudensprognose als basis voor het vaststellen van de vraag naar nieuwe woningen en de programmering daarvan. De meest actuele prognose is Primos 2019. Voor de behoefte is uitgegaan van de periode 2019 tot 2030.

De woningbehoefte in de gemeente Staphorst (periode 2019 t/m 2030) bedraagt dan op basis van de huishoudensgroei 610 woningen:

Plan Kastanjelaan voorziet in een actuele behoefte van 80 woningen in gemeente Staphorst

In de gemeente Staphorst is sprake van een kwantitatieve actuele behoefte van 610 woningen voor de periode 2019 tot 2030. Hiertoe komen we door de vraag op basis van actuele huishoudensprognose te confronteren met het aanbod in harde plannen (directe bouwtitels, uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden).

- De woningvraag voor gemeente Staphorst bedraagt 610 woningen.

- De harde plancapaciteit 404 woningen. Dit betreft de restcapaciteit in plannen voor de periode 2019 tot 2030. Het gaat om de volgende plannen, waarbij de plannen met meer dan 10 woningen apart zijn opgenomen:

plan	Aantal woningen
De Slagen, 1e fase	289
Partiele herziening Kastanjelaan	38
Staphorst Dorp-Rouveen 2016, partiële herziening Meestershof	18
Oud-IJhorst, IJhorst en Punthorst	11
Overige harde plannen	48
Totaal	404

Bron: plancapaciteit gemeente Staphorst november 2019

- Er is nog een resterende actuele behoefte in Staphorst van 206 woningen. Hierin is al rekening gehouden met het plan Kastanjelaan. **Indien het plan Kastanjelaan niet gerealiseerd zou worden bedraagt de resterende behoefte 244 woningen.**

Verdere overwegingen bij de harde plancapaciteit

Inclusief het plan Kastanjelaan bestaat de harde planvoorraad uit 404 woningen. Hiermee voorziet het aanbod in 66% van de vraag in Staphorst (404 van 610). De resterende vrije ruimte voor het in ontwikkeling brengen van andere (zachte) plannen bedraagt hiermee 34%, oftewel 206 woningen. Er zijn relatief weinig plannen om in de woningbehoefte te voorzien. Zeker gezien het ervaringsgegeven dat een deel van de plannen vertraagd wordt gerealiseerd of niet tot ontwikkeling komt. Indien er geen plannen bijkomen zijn er in Staphorst te weinig woningen om in de behoefte te voorzien.

Bovengemeentelijke afstemming

Bij een eventuele bovengemeentelijke afstemming is de bestuurlijke subregio 'Kop Noord' van belang, alsmede afstemming met Meppel. Voor de subregio 'Kop Noord' geldt (uitgaande van bovenkant bandbreedte Staphorst en bandbreedte Steenwijkerland):

Plan Kastanjelaan voorziet in een actuele behoefte van 430 tot 665 woningen in de subregio 'Kop Noord'

In de subregio Kop Noord is sprake van een kwantitatieve actuele behoefte van 1635 tot 1870 woningen voor de periode 2017 t/m 2026. Hiertoe komen we door de vraag op basis van actuele huishoudensprognose te confronteren met het aanbod in harde plannen (directe bouwtitels, uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden).

- Woningvraag voor Kop Noord bedraagt 1635 tot 1870 woningen.
- Aanbod in harde plannen goed voor 1205 woningen.
- De resterende actuele behoefte die hieruit volgt is 430 tot 665 woningen.

Met toevoeging van het plan Kastanjelaan resteert een behoefte van 390 tot 625 woningen in 'Kop Noord'.

Deze resterende behoefte in 'Kop Noord' is relevant voor de afstemming met Meppel. Mocht dan blijken dat er sprake is van overcapaciteit in Meppel, dan biedt deze ruimte voor compensatie. Omdat de precieze situatie van Meppel niet bekend is, en derde partijen dit als argument zouden kunnen aangrijpen voor een procedure, signaleren we hier wel een beperkt ladderrisico. Indien het plan (in de marketing en communicatie) aantoonbaar (bijvoorbeeld in de vorm van een aanvullende private overeenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar) volledig wordt gericht op woningzoekenden uit de gemeente Staphorst, doet dit argument onzes inziens niet meer ter zake.

6. Kwalitatieve behoefte

Kansrijke segmenten

De Ladder vraagt naast een kwantitatieve- ook een kwalitatieve afweging. De kwalitatieve vraag in de gemeente Staphorst richt zich vooral op grondgebonden koopwoningen. Daarbinnen zijn een aantal kansrijke segmenten onderscheiden (actualisatie woononderzoek Staphorst):

- Betaalbare (half)vrijstaande koopwoningen 2-3 ton, met name starters en doorstromers < 55 jaar. Ook is er behoefte aan vrije bouwkavels.
- In beperkte mate woningen die geschikt zijn voor senioren: Grondgebonden (senioren)woning met een lagere waarde dan huidige woning (nieuwe woning 2 tot 2,5 ton). De nabijheid van de voorzieningen in Meppel maakt deze locatie voor hen goed geschikt.
- Startende huishoudens: Indicatie voor starters betaalbare koop: € 165.000,- tot € 175.000,-.

De voorziene mix van grondgebonden koopwoningen in het plan biedt de benodigde flexibiliteit en diversiteit om in de behoefte aan deze segmenten te voorzien. Het plan is interessant voor Staphorsters die graag in de gemeente willen blijven wonen, en tegelijkertijd prijs stellen op een divers aanbod van voorzieningen.

Woonmilieu

Ook het geboden woonmilieu in het plan na realisatie (dorps/groenstedelijk) sluit aan bij de woonbehoeften van de inwoners van Staphorst. De de brede bebouwingslinten in 'Rouveen De Streek' en 'Staphorst De Streek' genieten grote populariteit. De sfeer van de bestaande lintbebouwing langs de Kastanjelaan sluit hier bij aan, en draagt daarmee bij aan de aantrekkelijkheid van dit plan voor Staphorsters.

Concurrentie analyse

Aangezien de harde plancapaciteit in past binnen de behoefte is er in zijn totaliteit geen sprake van concurrentie, mits nieuwe plannen zich vooral richten op de behoefte waarin bestaande plannen nog niet geheel voorzien, dan wel de kansrijke segmenten. Nieuwe harde plannen die zich (mede) richten de behoefte van starters en deels ook senioren hebben een meerwaarde. Het plan Kastanjelaan biedt hier ruimte voor en is voor deze groepen relatief gunstig gelegen, met (stedelijke) voorzieningen in de nabijheid. Deze meerwaarde wordt versterkt als het plan zich expliciet op deze doelgroepen richt, in de verdere uitwerking en de marketing.

7. Verdere overwegingen

In dit advies is nauwkeurig weergegeven in welke mate het plan Kastanjelaan ladderproof is en welke aspecten, naar de letter van de Ladder voor duurzame verstedelijking, aandacht behoeven. We zijn van mening dat ook naar het doel van de Ladder, alsmede de Omgevingsvisie gekeken zou moeten worden: Kaders waarmee Rijk en provincie een 'goede planologie' willen bevorderen. Plannen die leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving, zonder dat deze leiden tot ongewenste maatschappelijke gevolgen zoals overcapaciteit en leegstand.

In dit licht passen de volgende overwegingen aangaande de maatschappelijke wenselijkheid van het plan Kastanjelaan: Aangetoond is dat het plan gewenst is vanuit de woonbehoefte in Staphorst. In principe zouden de Staphorsters, in wiens behoefte dit plan wil voorzien, ook kunnen opteren voor nieuwbouwprojecten in Meppel, indien Meppel ruimer bouwt dan voor de eigen behoefte. In het kader van een 'goede planologie' zijn er de volgende argumenten om dit plan te ontwikkelen:

- In feite (maar niet formeel/juridisch) is sprake van een inbreidingslocatie. Feitelijk betreft het plan geen nieuwe uitleg en komt het plan op de plek van een oude, deels gesloopte bedrijfslocatie. Het draagt daarmee bij aan de ruimtelijke kwaliteit van deze plek, alsmede de aanliggende woonwijken. Indien het huidige bestemmingsplan niet zou worden gewijzigd is een nieuwe vestiging van een bedrijf op deze plek mogelijk dat niet in deze omgeving past, en overlast voor omwonenden veroorzaakt: de bewoners van de aangrenzende Meppelse woonwijken.
- De aansluiting op het bestaande bouwlint langs de Kastanjelaan. Het is daarmee binnen de Meppelse context onderscheidend en geeft een dorpse sfeer.
- Voor woningzoekenden uit Staphorst is het plan, ten opzichte van alternatieven in Meppel zelf, gunstig gelegen.
- Het plan is, ten opzichte van andere uitbreidingslocaties in Meppel, relatief centraal gelegen, dichtbij de stadskern en het NS-station.