

1. Laddertoets locatie Miets

1.1 Inleiding

De zgn. laddertoets die is opgenomen in artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro is een motiveringseis en vraagt om explicitering van gemaakte keuzes en zo nodig wordt onderzoek gedaan naar behoefte aan de in het bestemmingsplan voorziene nieuwe stedelijke ontwikkeling. Artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro is geen blauwdruk voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen, maar bewerkstelligt dat de wens om in een nieuwe stedelijke ontwikkeling te voorzien aan de hand van dit toetsingskader nadrukkelijk in de plantoelichting wordt gemotiveerd en afgewogen. Deze bepaling schrijft geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling (uitspraken van 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1421 (Hengelo) en van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2579 (Eindhoven)).

Indien het bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, dient de toelichting, aanvullend op de beschrijving van de behoefte en het resultaat van het nodige overleg, een motivering te bevatten waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. Dit betekent dat bij een ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied een nadrukkelijke motivering nodig is, dat wil zeggen in aanvulling op de algemene vereisten van artikel 3.1.6, eerste lid, van het Bro, waarom niet in het bestaand stedelijk gebied in de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt voorzien. Daarbij kunnen de beschikbaarheid en geschiktheid van de ontwikkelingsmogelijkheden in bestaand stedelijk gebied een rol spelen.

Een stedelijke ontwikkeling is in artikel 1.1.1 lid 1 onder i van het Bro gedefinieerd als: 'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'.

Bestaand stedelijk gebied is in artikel 1.1.1 lid 1 onder h van het Bro gedefinieerd als: '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'.

Wanneer een ruimtelijke ontwikkeling niet als nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, is artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet van toepassing. Dit neemt niet weg dat aan de eisen van het eerste lid van artikel 3.1.6 van het Bro dient te worden voldaan. Bij de toets of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening dient onder meer beoordeeld te worden of de in het plan voorziene bestemmingen passende bestemmingen zijn (ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2294 (Weert) en of de mogelijk gemaakte ontwikkeling voorziet in een behoefte (ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:943 (Ermelo)). De behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling dient met het oog op de uitvoerbaarheid van het plan te zijn onderbouwd (ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2471 (Weststellingwerf)).

1.2 Het plan

Het plangebied is gelegen in het centrum van de kern Albergen aan de Ootmarsumseweg. De locatie is in de huidige situatie bebouwd met een in verval geraakt horecapand.

Het plangebied wordt globaal begrensd door de Ootmarsumseweg aan de noordzijde, de Phillipus Robbenstraat aan de oostzijde met woning en tuin, de tuinen van de woningen aan de Hobergenstraat aan de zuidzijde en een tankstation aan de westzijde. De ruimtelijke en functionele structuur van de directe omgeving bestaat voornamelijk uit woningbouw en voorzieningen als winkel, bedrijf en horeca en tankstation.

Voorliggend bestemmingsplan voorziet in het realiseren van een woningbouwontwikkeling op een inbreidingslocatie; een perceel in het centrum van de kern Albergen waarop een in verval geraakt horecapand is gesitueerd.

Het plan voorziet in totaal in 15 appartementen woningbouwkavels, in de vorm van 2 gebouwen; een gebouw met 6 seniorenappartementen en een gebouw met 9 startersappartementen.

Naast de 2 woongebouwen wordt binnen het projectgebied infrastructuur, groen- en waterhuishoudkundige voorzieningen aangelegd.

Het gebied wordt ontsloten op de Ootmarsumseweg.

Van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is in beginsel sprake als het bestemmingsplan voorziet in meer dan 11 woningen die gelet op hun onderlinge afstand als één woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 onder h van het Bro kunnen worden aangemerkt (ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:953).

Gelet op de locatie van het plangebied en de voorziene ontwikkeling is er sprake van een nieuwe stedelijke functie binnen bestaand stedelijk gebied. Daarom is er voor deze ontwikkeling hierna een beschrijving van de behoefte beschreven en gemotiveerd waarom de behoefte al dan niet kan in het bestaand stedelijk gebied.

1.3 De Woonvisie 2021

De 'Woonvisie 2021+' is op 6 juli 2021 door de gemeenteraad van de gemeente Tubbergen vastgesteld. De woonvisie bevat het woonbeleid van de gemeente Tubbergen voor de komende jaren en is gebaseerd op cijfers, trends en ontwikkelingen op de woningmarkt. Met het vaststellen van de woonvisie biedt de gemeenteraad een kwantitatief en kwalitatief kader voor woningbouwontwikkelingen in de gemeente Tubbergen.

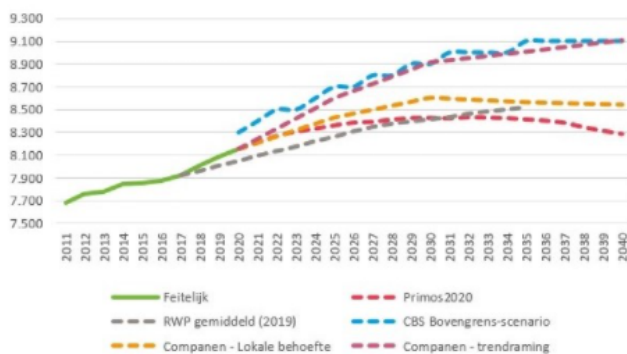
Woningbouwprogramma

De gemeente Tubbergen heeft in het verleden altijd een realistische koers gevaren als het ging om woningbouwontwikkeling en grondaankopen. Pas als een plan voor circa 90% was uitgegeven, werd een volgend woningbouwplan in ontwikkeling genomen. Van projectontwikkeling was nagenoeg geen sprake.

In 2017 zijn de regionale woonafspraken Twente (RWP) gemaakt. Ze waren gebaseerd op Primos2017 en de LVDV en vormden voor de Twentse gemeenten het kader voor de woonprogrammering. Op basis van deze (in 2019 geactualiseerde) regionale afspraken is het gemeentelijk woningbouwprogramma opgesteld met een verdeling van het aantal te bouwen woningen over de kernen op basis van verwachte huishoudensgroei. In 2018 zijn in het kader van het Maatschappelijk Akkoord Tubbergen (in samenwerking met Mijn Dorp 2030 van de 9 kernen in de gemeente) zowel de potentiële inbreidingslocaties als de kwalitatieve behoefte in kaart gebracht. Dit heeft geresulteerd in een gemeentelijk woningbouwprogramma met een verdeling van het aantal te bouwen woningen over de kernen op basis van verwachte huishoudensgroei. Op basis van dit programma zijn plannen in voorbereiding genomen en dat we willen voortzetten.

Figuur 3 uit de Woonvisie 2021 laat de bandbreedte voor de toekomstige woningbehoefte zien. Ten aanzien van de verwachte huishoudensgroei zijn er diverse prognosemodellen zoals Primos2020, de huishoudensprognose van het CBS en de ramingen van de RWP gebruikt. Daarnaast zijn er op basis van actuele, lokale cijfers twee nieuwe scenario's doorgerekend. Deze gegevens zijn doorgetrokken naar de toekomst. Afhankelijk van de gegevens die in prognoses worden doorgerekend (en zelfs de periode waarover wordt teruggekeken) komen er verschillende voorspellingen uit verschillende prognoses. Daarom is niet één model leidend voor het bepalen van de huishoudensontwikkeling. Om deze reden gaan we uit van een bandbreedte waarbinnen de woningbehoefte zich de komende jaren zal ontwikkelen. De ondergrens wordt gevormd door het lage gemiddelde scenario van de RWP (2019): +365 woningen. Deze raming ging uit van een scenario waarin groei vooral het gevolg was van de eigen demografische ontwikkeling (het verwachte aantal geboorten afgezet tegen het aantal sterftegevallen).

Figuur 3: Bandbreedte verwachte woningbehoefte Gemeente Tubbergen 2020-2040 (in vergelijking met feitelijke ontwikkeling 2010-2020)



Bron: CBS (2020), Companen (2020)

De bovengrens gaat uit van een situatie waarin het gemiddelde vestigingsoverschot van de afgelopen jaren wordt voortgezet. In dit scenario zal de woningvraag vooral tot ongeveer 2030 groot zijn (+755 woningen), vooral vanwege het aantal vestigers in de gemeente in combinatie met de gezinsverdunding. Na 2030 zal het effect van de vergrijzing (geboorteoverschot slaat om in een sterfteoverschot) toenemen, maar zal er nog steeds een positief migratiesaldo zijn. De behoefte aan extra woningen blijft in dit scenario dus ook na 2030 bestaan, zij het in mindere mate dan daarvoor.

Voor de komende jaren gaan we uit van een woningbehoefte die een middeling is van de verschillende prognoses die genoemd zijn in figuur 3. Dit betekent dat we uitgaan van een woningbehoefte van 640 woningen voor de periode 2020-2030. Gezien de huidige druk op de markt willen we deze woningbouwopgave zoveel mogelijk de komende vijf jaar realiseren. Mochten we na de eerste vijf jaar meer woningen gebouwd hebben dan de geprognosticeerde behoefte, dan zullen we daar met onze woningbouwopgave na 2025 rekening mee houden.

Daarnaast is het wenselijk om een ruimere plancapaciteit aan te houden dan enkel te koersen op de verwachte woningbehoefte. De ervaring leert dat een deel van de plannen vertraging oploopt of helemaal niet doorgaat. Willen we tijdig kunnen inspelen op de behoefte dan is een zachte plancapaciteit van 130% reëel; zo'n 830 woningen (ervan uitgaande dat 30% van de plannen niet of vertraagd wordt gerealiseerd).

Om te kunnen voorzien in de woningbehoefte én als impuls voor de leefbaarheid en vitaliteit van kernen is het van belang dat er in alle kernen van Tubbergen kan worden gebouwd. De prognose is vertaald in een woningbouwprogramma per kern (Bron: bijlage II van de Woonvisie 2021). We willen echter ruimte geven aan goede plannen die mogelijk de woningbehoefte in een kern overstijgt. Om die ruimte te bieden, voegen we de woningbehoefte voor de grote en kleine kernen samen. Dit biedt meer flexibiliteit. De behoefte per kern blijft echter het uitgangspunt.

Inbreiding krijgt prioriteit boven uitbreiding

In overeenstemming met de Ladder voor duurzame verstedelijking wil de gemeente de nieuwbouwopgave zoveel mogelijk binnen de bebouwde kom op inbreidingslocaties realiseren. Op die manier blijft het buitengebied zo groen mogelijk. In Provinciaal verband (Regionale Woonagenda) is al aangegeven dat voor inbreidingsplannen de komende jaren geen kwantitatieve limiet wordt gesteld. Wel moeten deze plannen kwalitatief getoetst worden. In een aantal kernen zijn de mogelijkheden voor inbreiding beperkt. Bijvoorbeeld omdat inbreiding te zeer ten koste gaat van het dorpse- en landelijke karakter, of omdat er niet of nauwelijks inbreidingslocaties voorhanden zijn. Daarom zet de gemeente zich er voor in dat het ook in de toekomst mogelijk blijft om -uiteraard zo zorgvuldig mogelijk- potentiële locaties aan de randen van de bebouwde kom te benutten. De Regionale Woonagenda biedt ook die ruimte.

Kwaliteitskader Woningbouw 2021

Naast de woonvisie is separaat ook een Kwaliteitskader opgesteld. Het geeft een woningbehoefteprofiel per doelgroep op gemeenteniveau en uitgewerkt per kern. Deze profielen zijn richtinggevend voor de toekomstige woningbouwopgave.

Voor Albergen is het profiel als volgt:

- Starters

Er is behoefte aan goedkope koopwoningen. Daarbij moet gestreefd worden naar een grondgebonden woning of woning met grondgebonden uitstraling (boven- / benedenwoning). Daarnaast zoekt een deel van de starters een ruime koopwoning in het (middel)dure segment.

- Gezinnen/doorstromers

Men zoekt vooral een vrijstaande koopwoning. Deze zijn er in potentie voldoende, maar komen nu slechts beperkt beschikbaar. Op dit vlak ligt geen grote nieuwbouwopgave.

- Senioren

Deze groep groeit het sterkst de komende jaren. Men wenst vooral een grondgebonden woning, maar er is ook een substantiële vraag naar appartementen, mits deze op een goede plek staan.

Op basis van een door Mijn Dorp 2030 Albergen gehouden woonenquête is gebleken dat starters in beperkte mate ook in zijn voor een appartement.

1.4 Toetsing van de ontwikkeling aan de ladder

In deze paragraaf is de behoefte van de in dit bestemmingsplan voorziene ontwikkeling opgenomen. Daarvoor is eerst het ruimtelijk verzorgingsgebied bepaald. Vervolgens is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte in beeld gebracht. Dit is gedaan op gemeenteniveau en op het niveau van de kern Albergen.

Ruimtelijk verzorgingsgebied

Voor de beschrijving van de behoefte aan de ontwikkeling is het noodzakelijk om in te zoomen op de afbakening van het ruimtelijk verzorgingsgebied. De omvang van het ruimtelijk verzorgingsgebied verschilt per ontwikkeling en valt niet per definitie samen met de bestuurlijke regio. Op bestuurlijk vlak vindt regionale afstemming van woningbouwprogrammering en plannen plaats binnen de regio Twente en de subregio Noord. Het zwaartepunt van het ruimtelijk verzorgingsgebied voor de beoogde ontwikkeling ligt op een lager schaalniveau en komt grotendeels overeen met de kern Albergen zelf. Het betreft hier een (sub)lokaal ruimtelijk verzorgingsgebied: de kern Albergen en directe omgeving.

Uit de gemeentelijke gronduitgifte van woningbouwkavels in de kern Albergen blijkt dat de afgelopen 10 jaar in de verschillende fasen van het plan Weemselerveld in totaal 75 woningbouwkavels zijn uitgegeven en 1 complex aan de woningbouwcorporatie. Hiervan zijn er 64 verkocht aan mensen uit Albergen, 4 aan mensen buiten Albergen maar binnen de gemeente Tubbergen en 7 aan mensen van buiten de gemeente.

Uit de verhuisbewegingen van en naar Albergen blijkt dat ruim 55% van de verhuizingen naar Albergen vanuit de eigen gemeente is en nog geen 29% vanuit de regio.

Hiermee mag zijn aangetoond dat het ruimtelijk verzorgingsgebied grotendeels overeenkomt met de kern Albergen.

De aard en de omvang van de in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling zijn bepalend voor de reikwijdte van het onderzoek naar de behoefte, de beschrijving van en het overleg over de behoefte. De omvang van het ruimtelijk verzorgingsgebied verschilt per ontwikkeling en valt niet per definitie samen met de bestuurlijke regio.

Kwantitatieve behoefte

De in de Woonvisie 2021+ gekozen middellijn van de verschillende prognoses voorziet in een huishoudensontwikkeling die in totaal 640 woningen vraagt voor de komende 10 jaar. Een verdeling over de verschillende kernen laat zien dat in de kern Albergen behoefte is aan 125 extra woningen. Er

zijn naast onderhavige woningbouwontwikkeling nog enkele woningontwikkelingen meer, te weten een tweetal verschillende inbreidingslocaties als particuliere initiatieven, waarbij per saldo 13 woningen worden toegevoegd, alsmede een gemeentelijk uitbreidingsplan met 45 grondgebonden woningen. Met dit bouwplan (15 appartementen) en 5 inmiddels gereed gemelde woningen, zullen in totaal 78 woningen worden gerealiseerd; dit past binnen de berekende additionele behoefte zoals die is berekend in de Woonvisie 2021+.

Kwalitatieve behoefte

Ook in kwalitatieve zin voorziet het voorliggende plan in de concrete behoefte. Hiervoor is samen met de kern aan de hand van enquêtes en gesprekken met de specifieke doelgroepen de concrete behoefte van die doelgroepen nader in beeld gebracht.

De startersappartementen zijn met medewerking van de gemeente binnen de categorie goedkoop gehouden. De grootte van deze appartementen varieert van 50m² tot 75m² en een prijspeil van 203k tot 304k. De seniorenappartementen variëren tussen de 80m² en 95m² met een prijspeil tussen 319k en 379k.

Met dit aanbod wordt voorzien in een deel van de concrete behoefte.

Behoeft kan deels binnen bestaand stedelijk gebied worden ontwikkeld

De kern Albergen bevat enkele locaties die reeds ingezet zijn als inbreidingslocatie (zie hiervoor). Vanuit de kern is meermalen aangegeven dat er met name groepen starters de kern verlaten vanwege het gebrek aan mogelijkheden om op de woningmarkt te starten. Met de realisatie van de 9 startersappartementen op deze inbreidingslocatie, kan worden voorzien in een deel van de concrete behoefte van de starters.

Ook wordt voorzien in de behoefte van ouderen aan appartementen.

1.5 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat de ladder voor duurzame verstedelijking geen belemmering vormt voor uitvoering van het bestemmingsplan.