

1. Laddertoets

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 tegen het dorp Harbrinkhoek, grenzend aan de bestaande bebouwing en de meest recente uitbreiding van het dorp.

De locatie is in de huidige situatie onbebouwd en ingericht als grasland. Het plangebied wordt globaal begrensd door de bebouwing van de meest recente uitbreiding van het dorp en de bestaande bebouwing van het dorp aan de resp. de noord- en oostzijde, weilanden aan de westzijde en bestaande, verspreide bebouwing aan de zuidzijde.

De ruimtelijke en functionele structuur van de directe omgeving bestaat voornamelijk uit woningbouw en agrarische gronden.

Voorliggend bestemmingsplan voorziet in het realiseren van een woningbouwontwikkeling op gronden die momenteel onbebouwd zijn en ingericht als grasland. Het plan voorziet in totaal in 21

woningbouwkavels, in de vorm van 7 rijwoningen, 4 twee-onder-een kap-/geschakelde woningen en 3 vrijstaande woningen en een zevental hofjeswoningen. Naast woonkavels wordt binnen het projectgebied infrastructuur, groen- en waterhuishoudkundige voorzieningen aangelegd. In totaal 9 woonkavels hebben een omvang tot en met 250 m². Het gaat hierbij om rijwoningen en twee-onder-een-kap woningen. Dit betreffen starterskavels. Twee twee-onder-een-kapwoningen en de hofjeswoningen zijn bedoeld voor senioren, al dan niet met zorg, en met een sterke sociale cohesie-gedachte. Het betreft een project dat vanuit de plaatselijke samenleving is opgestart.

Het plan wordt op dezelfde wijze ingericht als de meest recente uitbreiding maar zal worden ontsloten op de Almloseweg. De te realiseren woningen krijgen overwegend een goot- en bouwhoogte van respectievelijk maximaal 6 en 10 meter. De nokrichting van de woningen is gevarieerd. Tot slot bestaat de mogelijkheid om bij de woningen aan- en bijgebouwen te realiseren. Deze kunnen dienst doen als berging/garage bij de woningen of als (extra) woonruimte (bijv. woon-/slaapkamer) in geval van een levensloopbestendige woning. De overige gronden binnen het plangebied worden ingericht met infrastructuur, groen- en water huishoudkundige voorzieningen, met centraal gelegen een wadi waarin het overtollige hemelwater zal worden opgevangen.

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 voorziene ontwikkeling is er sprake van een nieuwe stedelijke functie buiten bestaand stedelijk gebied. Daarom is er voor deze ontwikkeling hierna een beschrijving van de behoefte opgenomen 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

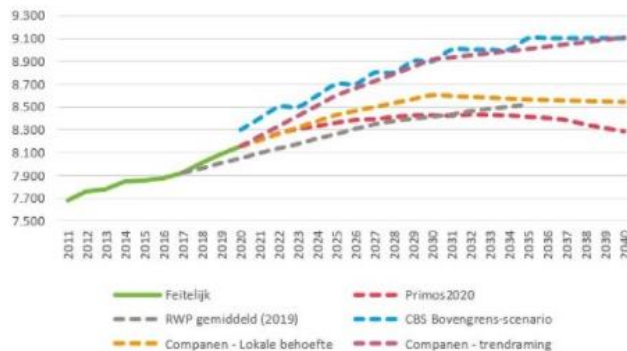
De gemeente Tubbergen heeft in het verleden altijd een realistische koers gevaren als het ging om woningbouwontwikkeling en grondaankopen. Pas als een plan voor circa 90% was uitgegeven, werd een volgend woningbouwplan in ontwikkeling genomen. Van projectontwikkeling was nagenoeg geen sprake.

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 -uiteeraard 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 het dubbeldorp Harbrinkhoek-Mariaparochie is het profiel als volgt:

- Starters
Men heeft behoefte aan een grondgebonden koopwoning, vooral in het goedkope segment tot, maar ook in het middeldure segment.
- Gezinnen/doorstromers
Een groot deel van de woningvoorraad bestaat uit ruime grondgebonden woningen. Doelgroep neemt de komende jaren wel af. Waarschijnlijk vooral vervangingsopgave maar ook beperkte nieuwbouwopgave.
- Senioren
Deze groep groeit het sterkst de komende jaren, terwijl het aanbod beperkt is. Men wenst vooral een grondgebonden woning, maar ook appartementen zijn op beperkte schaal mogelijk. Ook vraag naar hofjeswonen.

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 Harbrinkhoek-Mariaparochie.

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 Harbrinkhoek-Mariaparochie zelf. Het betreft hier een (sub)lokaal ruimtelijk verzorgingsgebied: de kern en directe omgeving.

Uit onderzoek naar de kaveluitgifte van de meest recente woningbouwplannen in de kern Harbrinkhoek-Mariaparochie blijkt dat vanaf medio 2010 25 kavels zijn verkocht. Hiervan zijn er 11 verkocht aan mensen uit de kern Harbrinkhoek-Mariaparochie, 4 aan de Woningstichting Tubbergen en 3 uit een andere kern van de gemeente Tubbergen. Er zijn 7 kavels verkocht aan mensen van buiten de gemeente (6 uit de gemeente Almelo en 1 uit de gemeente Houten).

Uit de verhuisbewegingen van en naar Harbrinkhoek-Mariaparochie blijkt dat in 2021 49% van de verhuizingen naar de kern Harbrinkhoek uit de eigen gemeente komt en 36% vanuit de regio.

Als het gaat om vertrekkers uit de kern, dan blijft in 2021 56% binnen de gemeente, verhuist 31% binnen de regio en 11% naar elders in Nederland.

Hiermee mag zijn aangetoond dat het ruimtelijk verzorgingsgebied grotendeels overeenkomt met de kern Harbrinkhoek-Mariaparochie.

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 Harbrinkhoek-Mariaparochie behoefte is aan 50 extra woningen. Er is naast onderhavige woningbouwontwikkeling in Mariaparochie, momenteel ook een woningbouwontwikkeling in voorbereiding in Mariaparochie. In dat plan komen 19 woningbouwkavels, met name gericht op de doelgroep starters. Gezamenlijk zullen in beide woningbouwplannen in totaal 39 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 onderhavige verkaveling is hierop afgestemd.

Een deel van de woonkavels heeft een omvang tot en met 250 m² (9 kavels). Deze kavels zijn geschikt als kavels voor een starterswoning dan wel levensloopbestendige woning. Het gaat hierbij om de 7 rijwoningen en 2 twee-onder-een-kap-woningen.

De overige twee-onder-een-kap-woningen en de vrijstaande woningen betreffen woningen voor doorstromers/gezinnen (ook voor dit segment is kwantitatief beperkt uitbreiding nodig op basis van het Kwaliteitskader), maar eventueel ook voor starters. Vanuit de nauwe contacten met de kernen is namelijk gebleken dat er onder de doelgroep starters ook een behoefte is aan grotere kavels. Enkele twee-onder-een-kap woningen voor senioren kunnen levensloopbestendig worden uitgevoerd.

Behoefte kan niet binnen bestaand stedelijk gebied worden ontwikkeld

In de kern Harbrinkhoek is het onderhavige woningbouwplan buiten, maar aansluitend aan de bebouwde kom geprojecteerd. Binnen de kern Harbrinkhoek zijn er geen inbreidingslocaties beschikbaar. In het verleden is een horecabedrijf verplaatst en is de vrijkomende locatie ingezet voor woningbouw. De kern bestaat volledig uit woningbouw en 1 bedrijf dat nog volop actief is. Aan de overzijde van de Almeloseweg is het bedrijventerrein gelegen. Daarmee zijn er geen geschikte locaties voor inbreiding. Met de aankoop van deze locatie wordt ingezet op uitbreiding om te kunnen voorzien in de concrete behoefte aan woningbouw voor de lokale behoefte in kern Harbrinkhoek-Mariaparochie.

1.5 Conclusie

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