

1. Ladder voor duurzame verstedelijking

De ladder voor duurzame verstedelijking is een instructieregel voor zorgvuldig ruimtegebruik van de fysieke leefomgeving en het tegengaan van leegstand van gebouwen. De instructieregel in artikel 5.129g van het Bkl verplicht om bij een wijziging van het omgevingsplan, dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, rekening te houden met de behoefte aan de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Artikel 5.129g lid 2 van het Bkl bevat een motiveringseis en vraagt om explicitering van gemaakte keuzes. Voor het maken en onderbouwen van die keuzes is zo nodig, op grond van artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht (Awb), onderzoek geboden waarbij de nodige kennis wordt vergaard omtrent de behoefte aan de in het project voorziene nieuwe stedelijke ontwikkeling. Met de uitkomsten daarvan dient in het omgevingsplan rekening te worden gehouden. Het bestuursorgaan heeft bij de toepassing van deze instructieregel beoordelingsvrijheid. Andere belangen dan het belang dat wordt gediend met de instructieregel kunnen de doorslag geven.

De ladder 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 het toetsingskader van dit artikellid nadrukkelijk wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied en met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt. 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 (ABRS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1421 en ABRS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2579).

De laddertoets is in ieder geval van toepassing op een stedelijk ontwikkeling of uitbreiding van o.a. bedrijventerrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelsvoorziening. De opsomming in het eerste lid is niet limitatief, ook andere dan de genoemde ontwikkelingen kunnen zich als een stedelijke ontwikkeling kwalificeren. Voorts geldt dat een stedelijke ontwikkeling voldoende substantieel dient te zijn om als nieuwe stedelijke ontwikkeling te worden aangemerkt. Of aan dit criterium wordt voldaan is in sterke mate afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval.

Stedelijke ontwikkeling

Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling moet bepaald worden aan de hand van de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de omgeving. Het plan 'Schoollocatie' voorziet in woningen, als uitbreiding van de kern Fleringen. Volgens jurisprudentie is bij meer dan 11 woningen sprake van een stedelijke ontwikkeling, waardoor dit plan niet als zodanig wordt aangemerkt.

Wel wordt desondanks deze ladderonderbouwing opgesteld teneinde de behoefte aan te tonen.

Behoeft

In deze paragraaf is de behoefte van de in dit plan voorziene ontwikkeling opgenomen. Daarvoor is eerst het ruimtelijk verzorgingsgebied bepaald. Vervolgens is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte in beeld gebracht.

Ruimtelijk verzorgingsgebied

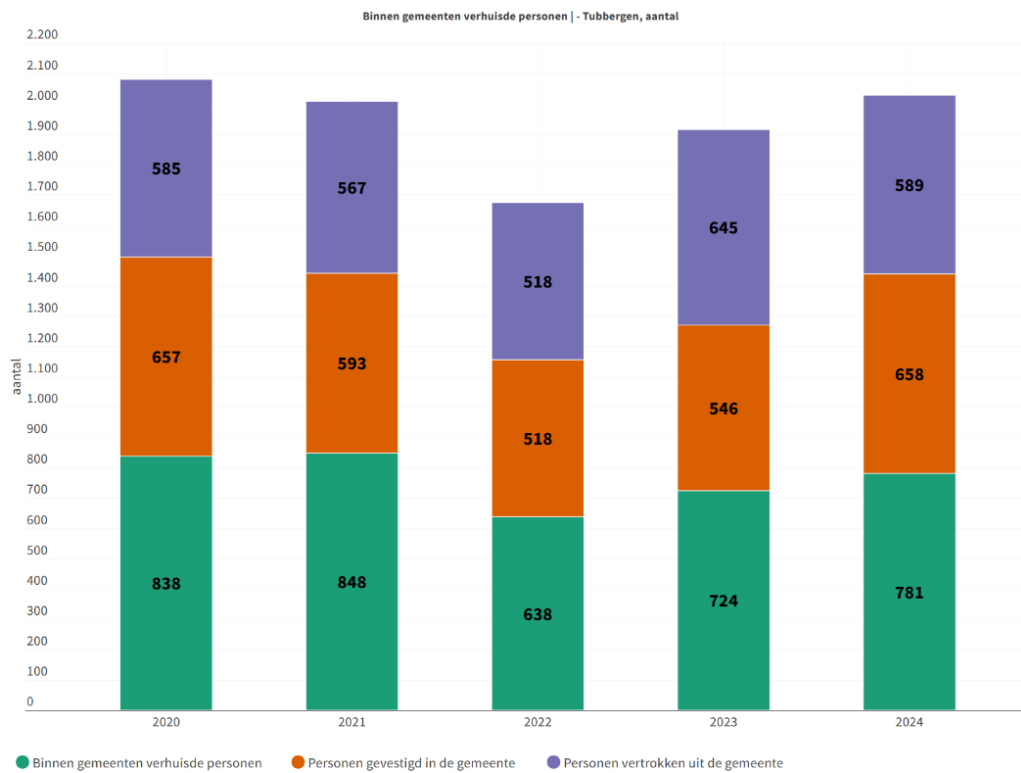
Het aantal verhuisbewegingen van, naar en binnen gemeente Tubbergen is een belangrijke indicator van het ruimtelijke verzorgingsgebied. Hieronder wordt eerst migratie (verhuisbewegingen) op intergemeentelijk niveau beschreven, waarna vervolgens specifiek op de binnengemeentelijke kernen wordt ingegaan.

Migratie op intergemeentelijk niveau

Kijkend naar de migratie van gemeente Tubbergen, zien we een relatief stabiel verloop over de periode van 2020 tot en met 2024, zie **figuur 1**.

De verhouding tussen verhuisbewegingen binnen de gemeente (hervestiging), naar de gemeente toe (vestiging/positieve migratie) en vertrek (negatieve migratie) uit de gemeente is eveneens stabiel gebleven. Over de periode 2020-2024 laten migratiecijfers zien dat circa 37% van de verhuisde personen binnen de gemeente Tubbergen verhuisden, 31% zich vestigde in de gemeente Tubbergen en 32% verhuisde uit gemeente Tubbergen. Daarmee (her-)vestigden gemiddeld 68% van de verhuisde personen zich in Tubbergen over de periode 2021-2024 (zie **tabel 1**).

Figuur 1



CBS - Bevolkingsontwikkeling en binnenlandse migratie 2020-2024

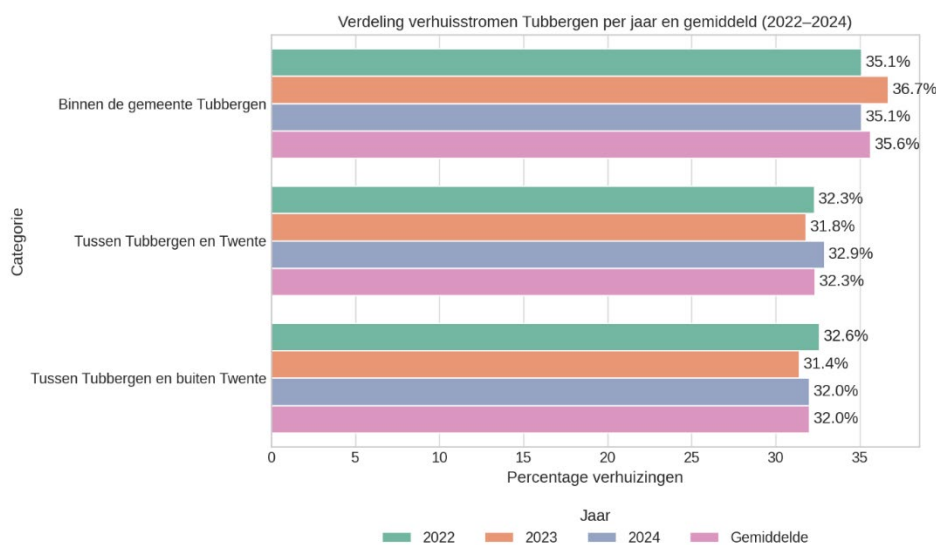
Tabel 1

Jaar	Binnen Tubbergen verhuisde personen	Personen gevestigd in Tubbergen	Personen vertrokken uit Tubbergen	Migratiesaldo Tubbergen	Totaal aantal verhuisde personen	(Her)vestigers in Tubbergen	(Her)vestigers in %
2020	838	657	585	72	2080	1495	71,88
2021	848	593	567	26	2008	1441	71,76
2022	638	518	518	0	1674	1156	69,06
2023	724	546	645	-99	1915	1270	66,32
2024	781	658	589	69	2028	1439	70,96
Totaal	3829	2972	2904	68	9705	6801	70

Het gemeentelijke migratiesaldo over de periode van 2020-2024 per jaar was één jaar nul en verder elk jaar positief, los van een negatieve uitschieter in 2023, met een gemiddeld positief migratiesaldo van 13 verhuisde personen per jaar (zie tabel 1).

Verder tonen de CBS-migratiegegevens (2020-2024) aan dat 56% (3.829/6.801) van alle gevestigde personen in Tubbergen uit de gemeente zelf komt. Hiermee is het ruimtelijk verzorgingsgebied de gemeente Tubbergen en kent de gemeente Tubbergen een overwegend lokale woningmarkt.

Voor zover er sprake is van bovengemeentelijke verhuismigratie, betreft dit voor de helft een regionale dynamiek (zie tabel 2). Daarover vindt regionale afstemming plaats. Door deze regionale afstemming is geborgd dat het regionale woningbouwprogramma aansluit bij de actuele en te verwachten vraag in de regio, zonder dat er sprake is van onnodige concurrentie tussen gemeenten of overprogrammering binnen de regio.



Bron: gemeente Tubbergen

Migratie op kernniveau in de gemeente Tubbergen

Om de migratie binnen de gemeente (tussen de Tubbergse kernen) in kaart te brengen, is gebruik gemaakt van gegevens over de periode 2021 t/m 2024 van de gemeente Tubbergen.

Over de periode 2021-2024 laten gemeentegegevens zien dat circa 48% van de verhuisde personen binnen de kern Fleringen verhuisde, 30% zich vestigde in Fleringen en 23% verhuisde weg uit de kern Fleringen. Daarmee (her-)vestigden gemiddeld 77% van de verhuisde personen uit de gemeente Tubbergen zich in Fleringen over de periode 2021-2024 (zie tabel 3).

Het migratiesaldo per jaar was wisselend van licht negatief tot (iets) meer positief, met een positief migratiesaldo van 14 verhuisde personen over de periode van 2021-2024 in de kern Fleringen (zie tabel 3).

Verder tonen de gemeentegegevens (2021-2024) aan dat 77% (157/203) van alle gevestigde personen in Fleringen uit de kern zelf komt.

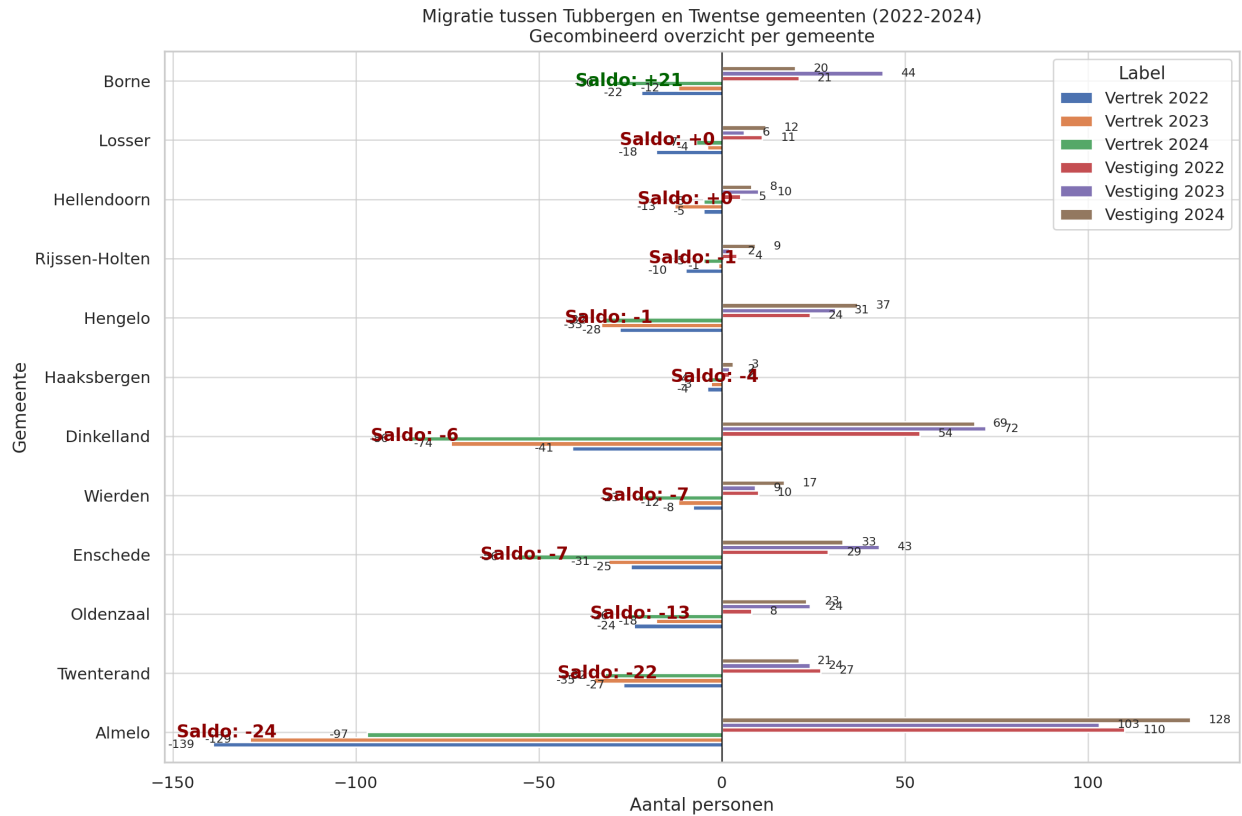
De cijfers laten zien dat de verhuisbewegingen in Fleringen grotendeels plaatsvinden binnen de eigen kern of met enkele directe omliggende kernen, waarbij Geesteren en Albergen de meest voorkomende bestemmingen en herkomsten zijn. Dit wijst op een sterke lokale verbondenheid en korte-afstandsmigratie binnen de gemeente Tubbergen. Het migratiesaldo schommelt van jaar tot jaar, maar blijft relatief klein, wat betekent dat er geen structurele verschuiving plaatsvindt in het aantal inwoners ten opzichte van andere kernen. De relaties met de grotere kernen, zoals Geesteren, lijken bepalend voor de dynamiek, terwijl de meeste andere kernen slechts een beperkt aantal verhuisbewegingen met Fleringen laten zien.

Tabel 3 Verhuisbewegingen Fleringen (gegevens gemeente Tubbergen)

	Binnen kern verhuisd	Gevestigd in kern	Vertrokken uit kern	Migratiesaldo	totaal aantal verhuisde personen	(Her)vestigers	%
2021	19	16	7	+9	42	35	83,3 %
2022	15	7	8	-1	30	22	73,3 %
2023	30	7	14	-7	51	37	72,5 %
2024	33	30	17	+13	80	63	78,8 %
Totaal	97	60	46	+14	203	157	77,0 %

Migratie gemeente Tubbergen met Twentse gemeenten (2022–2024)

Deze figuur toont de gecombineerde migratiecijfers over de jaren 2022 tot en met 2024 tussen de gemeente Tubbergen en de afzonderlijke gemeenten van de regio Twente. Positieve waarden duiden op vestiging in Tubbergen, negatieve op vertrek uit Tubbergen. Het migratiesaldo per gemeente is weergegeven als label.



Bron: gemeente Tubbergen

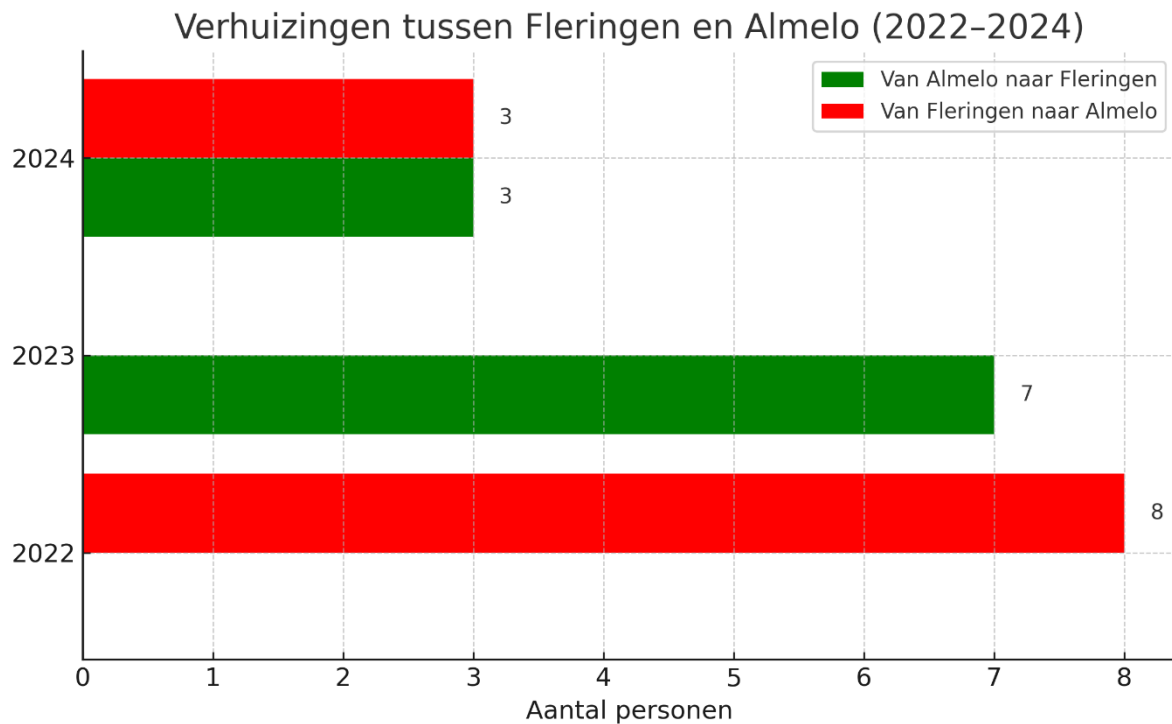
Tubbergen kent een migratiesaldo dat per Twentse gemeente sterk varieert, maar overwegend negatief is.

Negatief saldo: Voor de meeste Twentse gemeenten (zoals Almelo, Hengelo, Enschede, Oldenzaal en Rijssen-Holten) verhuizen meer mensen vanuit Tubbergen naar die gemeenten dan andersom. Dit wijst op een uitstroom vanuit Tubbergen richting stedelijk gebieden.

Positief of klein saldo: Alleen bij enkele gemeenten (zoals bijvoorbeeld Borne, Losser en Hellendoorn) is het saldo licht positief of bijna neutraal, wat kan duiden op wederzijdse of meer gebalanceerde verhuisbewegingen.

Relatief lage instroom uit veel Twentse gemeenten in combinatie met een constante uitstroom geeft aan dat Tubbergen in deze periode mogelijk een structurele migratie-uitdaging kent ten opzichte van de rest van Twente.

Verhuisbewegingen tussen Fleringen en Almelo.



Bron: gemeente Tubbergen

De cijfers laten zien dat Fleringen in 2022 en 2023 een licht negatief saldo kende, doordat de uitstroom groter was dan de instroom, terwijl in 2024 juist een positief saldo zichtbaar werd. Dit betekent dat Fleringen in de meest recente periode aantrekkelijker is geworden om zich te vestigen dan in de jaren ervoor. Gezien de beperkte aantallen ten opzichte van de totale aantallen verhuisbewegingen, is het effect minimaal.

Concluderend kent de gemeente Tubbergen een overwegend lokale woningmarkt. Voor zover bovengemeentelijke verhuismigratie plaatsvindt is deze voor de helft regionaal van aard en wordt deze regionaal afgestemd. Door deze regionale afstemming wordt overprogrammering voorkomen.

De binnengemeentelijke migratiegegevens tonen dat gemiddeld 77% van de verhuisde personen uit de gemeente Tubbergen zich (her-)vestigden binnen kern Fleringen, waarbij 62% uit Fleringen kwam.

Dit maakt dat er sprake is van een sterke lokale verhuisdynamiek binnen de gemeente Tubbergen.

Het ruimtelijk verzorgingsgebied van voorliggend plan is daarom de gemeente Tubbergen.

Kwantitatieve Behoeftes Regionaal

In de Actualisatie Woondeal Twente 2025 t/m 2030 'Wonen met Kwaliteit' (verder Woondeal Twente) hebben provincie Overijssel en de 14 Twentse gemeenten vastgelegd welke bijdrage regio Twente in de periode tot en met eind 2030 levert aan de nationale ambities op het gebied van woningbouw.

De Twentse woningbouwopgave omvat minimaal 19.100 nieuw te bouwen woningen. Op dit moment bedraagt in Twente de plancapaciteit 32.762 woningen (periode 2024 t/m 2030), waarvan 17.207 woningen vallen onder de

harde plancapaciteit en 15.555 woningen onder de zachte plancapaciteit (zie figuur 4). Er is dus sprake van een aanzienlijk woningtekort van 1.893 woningen.

Figuur 4 Kerncijfers Woondeal 'Wonen met Kwaliteit' (2025 t/m 2030). Bron: Woondeal Twente, concept februari 2025



De gemeentelijke Woonvisie 2021+ geeft voor de komende jaren een woningbehoefte die een middeling is van verschillende prognoses (zie bijlage). Dit betekent dat we uitgaan van een woningbehoefte van 640 woningen voor de periode 2020-2030.

Op basis hiervan is een woningbouwprogramma als onderdeel van de Woonvisie opgenomen met een verdeling van de opgave over de negen kernen in de gemeente.

De aantallen zijn als sleutelprojecten (vitale grote en kleine kernen) opgenomen in de Woondeal en hiermee regionaal afgestemd.

Concluderend is voorliggend plan in het met de provincie afgestemde woonprogramma meegenomen en is ook in de regio afgestemd. De Woondeal Twente laat met een woningbouwopgave van minimaal 19.100 woningen en een harde plancapaciteit van 17.207 woningen voldoende ruimte voor realisatie van voorliggend plan.

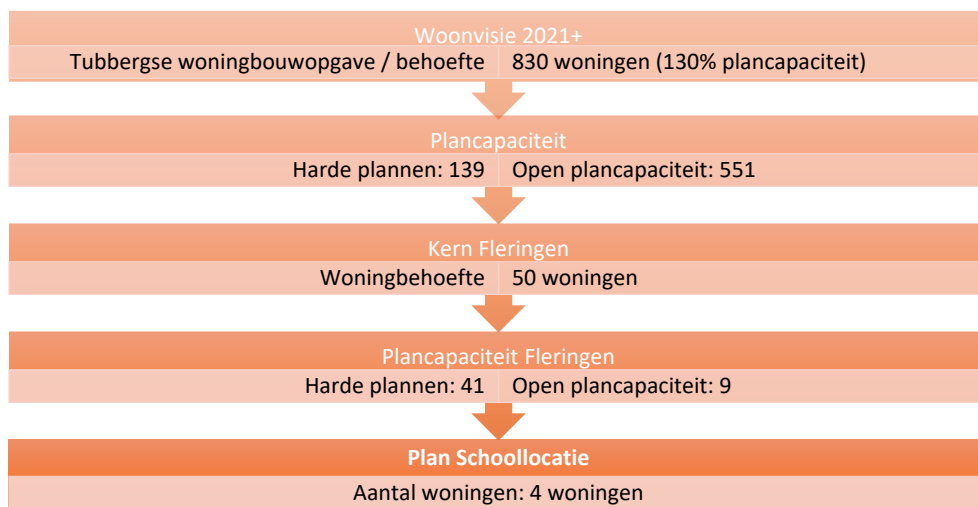
Kwantitatieve Behoeftes Lokaal

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 Fleringen behoefte is aan 40 extra woningen. Op basis van 130% plancapaciteit gaat het dan om 50 woningen.

Er zijn naast onderhavige woningbouwontwikkeling in Fleringen binnen de looptijd van de Woonvisie 29 woningen in harde plannen weggezet en 12 woningen in zachte plannen, in totaal derhalve 41 woningen. Met de 4 woningen in het onderhavige woningbouwplan, zijn derhalve 45 woningen in plannen weggezet.

Alle genoemde woningbouwplannen passen derhalve binnen het woningbouwprogramma zoals dat in de Woonvisie 2021+ is opgenomen.

De plannen passen eveneens binnen het gemeentelijk Volkshuisvestingsprogramma, dat in voorbereiding is en de opvolger is van de woonvisie.



Concluderend passen de 4 woningen van voorliggend plan in de resterende plancapaciteit van de kern Fleringen, zoals opgenomen in de Woonvisie 2021+, alsmede in het programma van het concept gemeentelijk Volkshuisvestingsprogramma.

Kwalitatieve Behoefte

Kwaliteitskader Woningbouw 2021

Naast de woonvisie is separaat ook een Kwaliteitskader opgesteld om te beoordelen of plannen van ontwikkelende partijen goed aansluiten bij de marktvraag. Dit Kwaliteitskader wordt tweejaarlijks bijgesteld op basis van verzamelde informatie over het functioneren van de woningmarkt en informatie van marktpartijen. Ook demografische trends zoals bevolkings- en huishoudensgroei worden daarin meegenomen. Het kwaliteitskader bestaat uit een woningbehoefteprofiel per doelgroep (starters, doorstromers, gezinnen, senioren) op gemeenteniveau, nader uitgewerkt naar een profiel per kern.

Deze woningbehoefteprofielen zijn richtinggevend voor de toekomstige woningbouwopgave, maar zijn niet in beton gegoten. Plannen die hier enigszins van afwijken maar toch een goede onderbouwing kunnen geven van de wijze waarop zij voorzien in de lokale behoefte kunnen eveneens in aanmerking komen voor realisatie. Het kwaliteitskader is opgenomen als bijlage bij de Woonvisie. Het geeft een woningbehoefteprofiel per doelgroep op gemeenteniveau en uitgewerkt per kern. Deze profielen zijn richtinggevend voor de toekomstige woningbouwopgave. Voor het dorp Fleringen is het profiel als volgt:

Starters

Er is behoefte aan goedkope koopwoningen. Maar ook voor starters met (iets) meer mogelijkheden is het aanbod in het (middel)dure koopsegment beperkt.

Gezinnen/doorstromers

Men zoekt vooral een vrijstaande koopwoning. Dit aanbod is in ruime mate aanwezig, maar komt slechts beperkt beschikbaar. Vanuit onderzoek komt er toch een vraag naar ruime, vrijstaande woningen.

Senioren

Aanbod aan levensloopbestendige woningen wordt gemist. Er is behoefte aan uitbreiding van dit segment.

Door de verkaveling van het onderhavige woningbouwplan af te stemmen op de doelgroepen senioren, wordt voldaan aan de Woonvisie 2021+, waarin aan deze doelgroepen prioriteit wordt gegeven om voor te bouwen (zie

paragraaf 2.3 Woonvisie 2021+).

Het onderhavige woningbouwplan voorziet in het realiseren van grondgebonden (levensloopbestendige) woningen; deze zijn specifiek ten behoeve van de doelgroep senioren.

In de kern Fleringen is het onderhavige woningbouwplan binnen bebouwd gebied geprojecteerd. Er is sprake van transformatie: een schoolgebouw wordt gesloopt en daarvoor in de plaats komen woningen.

Conclusie

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