

Notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking'

Joure, Koarte Ekers 2

Omgevingsvergunningen

Wijzigingsplannen

Uw specialist in Bestemmingsplannen

Rood voor Rood - Ruimte voor Ruimte

Ruimtelijk advies

BJZ.nu - Ruimtelijke plannen en advies

Mei 2023

Definitief

Vestiging Almelo
Twentepoort Oost 16a
7609 RG Almelo

T 0546 454 466

Vestiging Zwolle
Dr. van Wiechenweg 2
8025 BZ Zwolle

E info@bjz.nu

Vestiging Utrecht
Wattbaan 51
3439 ML Nieuwegein

Vestiging Groningen
Helperpark 284
9723 ZA Groningen

Inleiding

De voorliggende notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' heeft betrekking op de locatie De Koarte Ekers 2, aan de rand van de kern van Joure in de gemeente De Fryske Marren. Ter plaatse bevindt zich de bebouwing van een voormalig tuincentrum. Het voornemen is om de locatie te herontwikkelen tot woningbouw waarbij 12 nieuwe woningen worden gerealiseerd. Voor de ontwikkeling is een herziening van het geldende bestemmingsplan benodigd. Vanuit het ruimtelijk spoor is toetsing aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' benodigd.

Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: Ladder) is een instrument voor efficiënt ruimtegebruik. De Ladder is geïntroduceerd in de voorloper van de NOVI: de Structuurvisie voor Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 3.1.6, lid 2) opgenomen. Op 1 juli 2017 is de Ladder in het Besluit ruimtelijke ordening gewijzigd. Aanleiding voor de wijziging waren de in de praktijk gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van de Ladder en de wens om te komen tot een vereenvoudigd en geoptimaliseerd instrument.

Doel van de ladder voor duurzame verstedelijking is een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. De Ladder is van toepassing bij 'nieuwe stedelijke ontwikkelingen' (3.1.6 Bro). Er zijn inmiddels meerdere gerechtelijke uitspraken geweest over deze begripsdefinitie. Uit Afdelingsjurisprudentie blijkt dat de vraag wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in grote mate casuïstisch wordt beantwoord. Zo heeft de Afdeling uitgemaakt dat de bouw van 11 woningen niet als stedelijke ontwikkeling wordt gezien (ABRvS 16 september 2015; ECLI:NL:RVS:2015:2921).

Gewenste ontwikkeling

Aan de Koarte Ekers 2 te Joure, in de gemeente De Fryske Marren, bevindt zich een voormalig tuincentrum. Aangezien de bedrijfsactiviteiten inmiddels zijn beëindigd, is de locatie beschikbaar voor herontwikkeling. Het voornemen ziet toe op de herontwikkeling van de locatie waarbij 12 woningen worden gerealiseerd. In afbeelding 1 is de huidige situatie van het projectgebied opgenomen. In afbeelding 2 is de gewenste situatie te zien.



Afbeelding 1 Huidige situatie tuincentrum (Bron: Beyond Now)



Afbeelding 2 Gewenste situatie projectgebied (Bron: Beyond Now)

Aangezien de voorliggende ontwikkeling voorziet in de realisatie van 12 woningen, is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking is daarmee noodzakelijk. Hierna wordt de ontwikkeling getoetst aan de Ladder.

Toetsing van de ontwikkeling aan de Ladder

Teneinde een ontwikkeling adequaat te kunnen toetsen aan de Ladder is het noodzakelijk inzicht te geven in de begrippen 'bestaand stedelijk gebied' en 'stedelijke ontwikkeling'. In de Bro zijn in artikel 1.1.1 definities opgenomen voor:

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

Artikel 3.1.6 lid 2 van de Bro geeft aan dat de toelichting op een ruimtelijk plan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, moet voldoen aan een aantal voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte;
- b. 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.

Wat is het verzorgingsgebied?

Voordat de behoefte in beeld kan worden gebracht, moet ten eerste duidelijk zijn wat het ruimtelijk verzorgingsgebied voor de ontwikkeling betreft. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk

verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. De aard en de omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen.

Het aantal huishoudens in de regio Zuidwest Fryslân zal volgens de provinciale prognose nog even toenemen tot 2030, van 58.532 in 2016 naar 61.150 in 2030 (toename van 2.618). De toename betreft hoofdzakelijk het aantal eenpersoonshuishoudens. Na 2030 neemt het aantal huishoudens af richting 2040 naar 59.450. De provinciale prognose laat zien dat er vooral een toename van het aantal ouderen wordt verwacht. Het aantal 65-plussers in Friesland zal met zo'n 45% toenemen tot 2040. Binnen deze groep zijn het vooral de oudste groepen die relatief gezien de grootste groei kennen: in de regio Zuidwest Fryslân zal het aantal 75-plussers naar verwachting toenemen met 78% in de periode 2016 tot 2035. Na 2025 kan de vraag naar verpleeghuiszorg hierdoor toenemen. In het verlengde hiervan neemt ook het aantal eenpersoonshuishoudens toe. In De Fryske Marren is tussen 2020 en 2040 een toename van zo'n 4% eenpersoonshuishoudens te verwachten. Van 6.800 huishoudens in 2020 tot 7.900 in 2040. Van 31% tot 35% van het totaal aantal huishoudens in de gemeente. Een vergelijkbare toename is ook in Fryslân waarneembaar.

Vanwege bovenstaande ontwikkeling is er met name de vraag naar levensloopbestendige koopwoningen vanuit de doelgroep van medioren en senioren. Deze doelgroep verhuist echter slechts mondjesmaat, ondanks een verhuisgeneigdheid onder deze doelgroep van 30-40%. De reden hiervan is dat het aanbod levensloopbestendige woningen relatief gezien achter blijft bij de toename van deze doelgroep.

De doelgroep is vanwege bovenstaande ontwikkeling tweeledig; enerzijds wordt voorzien in een concrete behoefte, anderzijds helpt deze ontwikkeling bij het op gang houden van de doorstroming in de gemeente. Het verzorgingsgebied is daarmee primair gemeentelijk.

Wat is de behoefte?

De woningbehoefte wordt bepaald door de vraag naar woningen binnen de gemeente en de gevolgen voor de beschikbaarheid van woningen door mensen die naar een andere gemeente vertrekken en mensen die zich vanuit een andere gemeente vestigen. In de vorige paragraaf is reeds ingegaan op het verzorgingsgebied van de ontwikkeling. Hieruit is gebleken dat het aandeel senioren de komende jaren zal toenemen maar dat zij, ondanks een hoge verhuisgeneigdheid, maar mondjesmaat in staat zijn om een passende woning te vinden aansluitend bij hun levensfase.

De gemeente De Fryske Marren voert al meerdere jaren actief regie op de gewenste ontwikkeling van de woningmarkt in de verschillende delen van de gemeente. Op 28 maart 2019 stelde de gemeente haar nieuwe woonvisie voor de periode 2019 tot 2023 vast. In deze woonvisie is ook toegezegd het huidige Uitvoeringsprogramma Woningbouw 2016 tot 2026 te herijken aan de hand van de nieuwe visie¹. Op basis van het Uitvoeringsprogramma Woningbouw 2016 tot 2016 zijn met de gemeente Súdwest-Fryslân en de provincie Fryslân in februari 2018 de zogenaamde regionale Woningbouwafspraken Regio Zuidwest Friesland 2016 tot 2026 gemaakt. Hierin is de woningbouwruimte afgesproken die beschikbaar is voor de beide gemeenten.

De herijking van het Uitvoeringsprogramma Woningbouw is primair gebaseerd op de uitgangspunten en accenten die zijn gelegd in de woonvisie De Fryske Marren 2019 tot 2023. De gemeente functioneert niet als één woningmarkt, maar bestaat uit drie min of meer afzonderlijk woningmarktgebieden: een gebied rond Joure, rond Lemmer en rond Balk. In de vorige woonvisie is dit namelijk als uitgangspunt gekozen en wordt dit nog altijd herkend. In de praktijk ziet de gemeente ook dat er betrekkelijk weinig tussen de 'oude gemeenten' wordt verhuisd. Vanuit een nadere analyse van de woningbehoefte (zie bijlage) ziet de gemeente globaal de volgende verdeling van de woningbehoefte over de deelgebieden:

- minimaal 45% in het gebied Joure en omgeving;
- minimaal 45% in gebied Lemmer en omgeving;
- maximaal 10% in het gebied Balk en omgeving;

Deze verdeling geldt globaal voor de circa 1.000 woningen die de gemeente tussen 2016 en 2026 bouwt. Daarnaast ziet de gemeente ook mogelijkheden om met excellente woonmilieus een (boven)regionale vraag aan te boren, die niet elders opgevangen kan worden. Deze excellente woonmilieus komen bovenop de geraamde behoefte omdat dit een nieuwe (boven)regionale vraag betreft.

Tabel 1 - Planologisch en/of juridisch harde plancapaciteit naar inbreiding / uitbreiding

	Joure e.o.	Lemmer e.o.	Balk e.o.	totaal
Bouwmogelijkheden 2016 tot 2026	>450	>450	<100	1.000
Gerealiseerd 2016 t/m 2018	100	104	12	(-/-) 216

Op basis van de woningbehoefte en gerealiseerde plannen in de afgelopen jaren, wordt voor Joure en omstreken de conclusie getrokken dat van de ruim 450 te bouwen woningen inmiddels 100 zijn gebouwd. Hier is voorlopig sprake van een tekort aan plannen, zeker als rekening wordt gehouden met planuitval. Bovenop deze aantallen zijn er in afspraken met de provincie extra mogelijkheden voor 200 woningen gecreëerd om inbreiding te stimuleren. Daarom wordt ingezet op tempoversnelling van de woningbouw, wat voor de korte termijn vraagt om medewerking aan meer plannen om in de kwantitatieve behoefte te kunnen voorzien. Er wordt geconcludeerd dat er zonder meer een kwantitatieve behoefte bestaat aan het voornemen.

Naast een kwantitatieve behoefte dient er tevens sprake te zijn van een kwalitatieve behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In de Woonvisie 2019-2023 van de gemeente De Fryske Marren zijn vier hoofdthema's uitgelicht waarop met het voornemen wordt ingespeeld. Binnen het hoofdthema "Bevolking en samenleving" zijn dat de groei van het aantal eenpersoonshuishoudens, vergrijzing en ontgroening, van bezit naar gebruik en de toekomst van mobiliteit. Binnen het hoofdthema wonen en bouwen gaat het om de klant als unieke consument en standaardisering in de bouw. Aangaande het hoofdthema wonen met zorg is een duidelijke relatie zichtbaar met het fenomeen van langer thuis kunnen blijven wonen, de toenemende vraag naar intensieve zorg, de terugtrekkende overheid in het sociaal domein en meer verantwoordelijkheid en keuzevrijheid in die zorg. Het voornemen is echter geen klassieke zorgomgeving, maar een omgeving waar mensen omzien naar elkaar, waar ontmoeting wordt gestimuleerd en waarmee de druk op de zorg afneemt. Hier is, gelet op de eerder beschreven bevolkingsontwikkeling die ook in de gemeente De Fryske Marren zichtbaar is, een duidelijke behoefte aan.

Bijdrage van de ontwikkeling aan de behoefte

De voorgenomen ontwikkeling voorziet in de realisatie van 12 levensloopbestendige woningen in Joure. De ontwikkeling draagt uitstekend bij aan de hierboven beschreven behoefte aangezien deze inspeelt op de behoefte naar levensloopbestendige woningen. Hiermee wordt voorzien in de concrete vraag van met name senioren, maar ook die van jongere woningzoekenden aangezien het voornemen tegelijkertijd een positieve impuls levert op de doorstroming op de woningmarkt.

Geconcludeerd wordt dat er een concrete behoefte bestaat aan de voorgenomen ontwikkeling.

Ligt de stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

De voorgenomen ontwikkeling betreft de herontwikkeling van het tuincentrum in de bebouwde kom van Joure. Het projectgebied ligt daarmee binnen bestaand stedelijk gebied.

Conclusie

Met de voorgenomen bestemmingsplanwijziging wordt er een nieuwe stedelijke ontwikkeling planologisch mogelijk gemaakt. Voor een dergelijke ontwikkeling geldt een motiveringsvereiste. In deze notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' is aangetoond dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een concrete behoefte en binnen bestaand stedelijk gebied mogelijk wordt gemaakt. De ontwikkeling is daarmee in overeenstemming met de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'.