3.1 Rijksbeleid

3.1.1 Ladder voor duurzame verstedelijking

Algemeen

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is de ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. Het doel van de ladder is het bevorderen van zorgvuldig gebruik van de schaarse ruimte én het voorkomen van overprogrammering. Om dit te bereiken is de ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen als procesvereiste in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro, artikel 3.1.6, tweede lid). Dit betekent dat bij ruimtelijke besluiten (zoals het vaststellen van een bestemmingsplan) moet worden verantwoord hoe een zorgvuldige afweging is gemaakt van het ruimtegebruik. De verantwoordingsplicht is alleen van toepassing op ruimtelijke besluiten die voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In het Bro is een stedelijke ontwikkeling gedefinieerd als: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Per 1 juli 2017 kent het Besluit ruimtelijke ordening een aangepaste regeling voor de toepassing van de ladder.

Daarbij zijn kortgezegd de volgende uitgangspunten van belang:

- De huidige definities worden niet gewijzigd. De uitgezette lijn in de jurisprudentie blijft hiermee in stand.
- De begrippen 'actuele' en 'regionale' zijn geschrapt.
- De nieuwe Ladder bevat geen treden meer. De treden 1 en 2 zijn samengevoegd en trede 3 is geschrapt.
- Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied geldt een uitgebreide motiveringsplicht.
- Er is een nieuw artikellid toegevoegd voor de Laddertoets bij uitwerkings- en wijzigingsplannen. De Laddertoets kan dan worden doorgeschoven naar het moment van vaststelling van het wijzigings- of uitwerkingsplan.

Artikel 3.1.6 lid 2 Bro luidt als volgt: de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, 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.

De toetsing aan de ladder 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.

Het bestemmingsplan
Het bestemmingsplan maakt de bouw van 51 woningen met bijbehorende voorzieningen, zoals wegen en groen mogelijk. De bestaande bedrijfsbebouwing met een oppervlakte van circa 6.000 m^2 zal gesaneerd worden. Daarnaast wordt de bestaande bedrijfswoning bestemd als reguliere woning.

Vanwege de omvang van de ontwikkeling die het bestemmingsplan mogelijk maakt (aantal woningen en ruimtebeslag), is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en dient het plan getoetst te worden aan de ladder voor duurzame verstedelijking.

Ten eerste moet worden beoordeeld of de beoogde ontwikkeling voorziet in een behoefte. Stec groep heeft hiernaar onderzoek gedaan. De bevindingen van Stec groep zijn vastgelegd in het rapport ´De Esch Tubbergen, Behoeftetoets De Esch Tubbergen´ van 30 oktober 2018 (bijlage 2 bij de plantoelichting). Hoofdstuk 3 van dat rapport bevat de behoeftetoets.
In paragraaf 3.1 van het rapport heeft Stec groep het ruimtelijk verzorgingsgebied bepaald. De conclusie luidt dat het verzorgingsgebied samenvalt met de gemeentegrenzen, waarbij het zwaartepunt ligt bij de kern Tubbergen.

In paragraaf 3.2 van het rapport heeft Stec groep de kwantitatieve behoefte in de periode 2017 tot en met 2027 in beeld gebracht. Stec groep heeft daarvoor aansluiting gezocht bij het geactualiseerde RWP Twente voor de periode 2017-2027. Volgens het RWP 2017 (en overigens ook volgens het RWP

2019) is er in Tubbergen ruimte om minimaal 475 en maximaal 585 woningen aan de woningvoorraad toe te voegen. Daarnaast heeft Stec groep de woningbehoefte volgens een aantal andere parameters in beeld gebracht. Stec Groep concludeert dat er in de periode 2018-2028 tussen 330 en 530 woningen in de gemeente nodig zijn.

Stec groep heeft de behoefte afgezet tegen de harde plancapaciteit. Daarbij gaat het om de woningen die op grond van een planologisch besluit gebouwd kunnen worden, maar nog niet gebouwd zijn. Uit het rapport van Stec groep blijkt dat de harde plancapaciteit op 1 januari 2018 circa 120 woningen bedroeg. Per 1 januari 2020 bedraagt de harde plancapaciteit 60 woningen.

Dat betekent dat de 51 woningen kwalitatief in een behoefte voorzien.

Vervolgens heeft Stec Groep de kwalitatieve behoefte in het rapport in beeld gebracht. In het rapport doet Stec groep een aantal aanbevelingen om het plan te optimaliseren en beter te laten aansluiten bij de kwalitatieve behoefte in de gemeente en de kern Tubbergen op middellange termijn. Op pagina 13 van het rapport schrijft Stec groep: 'Gezien de vergrijzing van huishoudens, en het relatief beperkte aandeel levensloopbestendige woonvormen in de bestaande voorraad, ligt hier de grootste opgave voor Tubbergen.´. Tevens wordt op dezelfde pagina aangegeven dat Stec groep het realistisch acht dat er behoefte is aan enkele reguliere grondgebonden woningen. Dit in verband met de aanwezigheid van een groter aandeel betaalbare woningen en huurwoningen in de kern van Tubbergen, in vergelijking met het gemeente brede beeld. Voor de doelgroep starters verwijst Stec groep op pagina 14 naar het gemeentelijke kwaliteitshandvest voor Tubbergen, waarin beschreven is dat er in de kern Tubbergen (op korte termijn) behoefte is aan starterswoningen, zowel in de (goedkope) verhuur alsook voor de verkoop met prijzen vanaf ongeveer € 150.000 (voor alleenstaanden) tot maximaal € 250.000 (voor stellen). Ten aanzien van de kwalitatieve behoefte concludeert Stec groep op pagina 14 van het rapport: ´Deels sluit uw plan ook kwalitatief al aan op de behoefte vanuit de groeiende groep senioren en vraag vanuit starters. U kunt uw plan optimaliseren om het beter aan te laten sluiten bij de kwalitatieve behoefte in de gemeente en de kern Tubbergen op middellange termijn. Er ligt met name een kwalitatieve opgave in de groeiende groep seniore huishoudens. Door meer woningen voor deze doelgroep aan te bieden laat u het plan beter aansluiten op de kwalitatieve behoefte. Denk aan nultredeconcept zoals patiobungalows of woningen die (na enkele jaren) relatief eenvoudig geschikt te maken zijn voor bewoning door oudere huishoudens. Om uw plan beter te laten aansluiten op de kwalitatieve behoefte raden wij u daarom aan het aandeel reguliere grondgebonden (koop) woningen voor gezinnen te beperken en het aandeel woningen die geschikt zijn voor ouderen te vergroten.´.

Het bestemmingsplan maakt het mogelijk woningen te bouwen die voldoen aan de aanbevelingen van Stec groep.

Naar aanleiding van een verzoek om voorlopige voorziening heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak van 30 januari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:318) geoordeeld dat de raad in het vaststellingsbesluit van 23 september 2019 onvoldoende gemotiveerd had dat het bestemmingsplan voorziet in een kwalitatieve behoefte (zie rechtsoverweging 4.7 van de uitspraak).

Mede naar aanleiding van deze uitspraak heeft de initiatiefnemer de planopzet gewijzigd. In de nieuwe planopzet zijn de aanbevelingen van Stec groep verwerkt. De gewijzigde planopzet is als bijlage 23 bij de plantoelichting gevoegd.

Er worden kavels uitgegeven waarop men een woning naar keuze kan bouwen. Wel geldt er een verplichting om de woning door een aangewezen architect te laten ontwerpen en door een aangewezen aannemer te laten bouwen. Er is een website www.wonenindeesch.nl waarop de diverse woningtypen die de aangewezen architect heeft ontworpen en die in het plangebied gerealiseerd kunnen worden, getoond worden. Tevens wordt de von-prijs van de betreffende woningtypen weergegeven. Dat betekent dat de aangewezen aannemer bereid en in staat is de aangeboden woningen voor die prijs te bouwen. De relevante informatie over de gewijzigde planopzet is als bijlage 23 aan de plantoelichting gehecht.

Het is de bedoeling van de initiatiefnemer dat de kavels met de nummers 20 tot en met 26 bebouwd worden met een levensloopbestendige woning. Dat betekent dat er een slaapkamer op de begane grond aanwezig is, voorzien wordt in een extra brede trap i.v.m. de mogelijkheid van een traplift en

een demontabele vloer i.v.m. mogelijkheid plaatsing lift). Deze woningen voorzien in de woningbehoefte van senioren.

Daarnaast zullen 15 rijwoningen worden toegevoegd, waarvan 9 in de vrije sectorhuur en 6 in de koopsector. Een deel van de woningen zal bovendien direct levensloopbestendig worden uitgevoerd. De rijwoningen zullen daarmee geschikt zijn voor starters en senioren. De betreffende woningen voorzien daarmee in de kwalitatieve opgave voor de kern Tubbergen. De 9 huurwoningen worden verhuurd vanaf € 737,14 per maand, zodat huursubsidie tot de mogelijkheid behoort. Ten behoeve van de huurwoningen wordt tevens, in overleg met de verhuurder, de mogelijkheid geboden om een huurovereenkomst met het recht op koop van de woning. De woningen worden adaptief gebouwd zodanig dat deze levensloopbestendig uitgevoerd kunnen worden.

Wat betreft de twee-onder-een-kapwoningen wordt in het rapport van Stec groep aangegeven dat uit het gemeentelijke kwaliteitshandvest blijkt dat er op (korte) termijn behoefte is aan woningen voor starters. Hierbij gaat het om woningen in de (goedkope) huur en koop van circa € 150.000,00 (voor alleenstaanden) tot maximaal € 250.000,00. De 30 halfvrijstaande woningen kunnen in deze behoefte voorzien. In de gewijzigde planopzet kunnen starterswoningen worden gebouwd met een von-prijs van € 221.600 en seniorenwoningen (nultredenwoningen) met een von-prijs vanaf € 234.100.

Om de plannen voor starters en senioren nog beter betaalbaar te maken, wordt een energie leaseplan aangeboden. Het energie leaseplan levert een aanzienlijke besparing op bij de totale investering, waardoor realisatie van een nieuwe woning mogelijk is vanaf € 206.600. Hierdoor kan op ruim 93% van de kavels voor halfvrijstaande en rijwoningen op de Esch al een woning gebouwd worden voor minder dan € 250.000 (welke als maximale grens door Stec groep voor de doelgroep starters en senioren bepaald is).

De 6 reguliere vrijstaande woningen voldoen aan de kwalitatieve behoefte volgens Stec groep. Stec groep geeft immers aan dat er ruimte is om ´enkele reguliere grondgebonden woningen´ aan de woningvoorraad toe te voegen (Stec rapport, p. 13). Daar komt bij dat deze woningen zorgen voor een goede overgang richting de bestaande woonwijk.

Uit het bovenstaande volgt dat het bestemmingsplan de verwezenlijking van een bouwplan mogelijk maakt dat voorziet in de door Stec groep beschreven kwalitatieve behoefte en voldoet aan het gemeentelijke kwaliteitshandvest dat de gemeenteraad bij besluit als onderdeel van de Uitvoeringsnota 2018 op 27 november 2018 heeft vastgesteld. Bij brief van 9 maart 2020 heeft Stec groep de nieuw planopzet beoordeeld, welke als bijlage 24 aan de plantoelichting is gehecht. Stec groep schrijft onder meer:

´ Mede naar aanleiding van de uitspraak van de voorzieningenrechter heeft de initiatiefnemer de planopzet nu gewijzigd. De gewijzigde planopzet – zoals beschreven in de plantoelichting – gaat uit van een groter aandeel betaalbare woningen voor zowel starters als senioren. Daarmee wordt gehoor gegeven aan het advies voor optimalisatie uit de behoeftetoets om het aandeel reguliere (koop)woningen te beperken en het aandeel betaalbare levensloopgeschikte woningen te vergroten. In de gewijzigde planopzet kunnen woningen worden gebouwd met een von-prijs van € 221.600 voor een levensloopbestendige woning. Daarnaast kunnen starterswoningen worden gebouwd voor een von-prijs van € 234.100. Daarmee sluit het plan zowel wat betreft seniorenwoningen als betaalbare starterswoningen aan bij het kwaliteitshandvest. Verder vinden wij het belangrijk te vermelden dat ook in de gewijzigde planopzet wordt beoogd alle woningen adaptief te bouwen waarmee ze relatief eenvoudig voor senioren geschikt te maken zijn.´.

Stec groep bevestigt derhalve dat het bouwplan met de nieuwe planopzet in een kwalitatieve behoefte voorziet.

Bestaand stedelijk gebied
Vervolgens dient beoordeeld te worden of, indien er een behoefte aan een stedelijke ontwikkeling is, de beoogde ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied in de betreffende regio kan worden gerealiseerd. Onder bestaand stedelijk gebied wordt verstaan: het bestaande 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. Ook onbebouwd gebied kan onderdeel zijn van het bestaand stedelijk gebied.

Het plangebied ligt binnen de bebouwde kom van het dorp Tubbergen en wordt omgeven door stedelijke functies zoals (woon)bebouwing en doorgaande wegen. Een groot gedeelte van het gebied (de gronden van het tuincentrum en woonperceel) is in de huidige situatie bebouwd en/of verhard.

Bij dit plan bestaat het merendeel van het plangebied uit het voormalige tuincentrum De Esch. Voor deze gronden gold een bedrijfsmatige bestemming en het terrein is grotendeels verhard ten behoeve van de aanwezige kassen, parkeerplaatsen en overige verharding. Daarnaast wordt een bestaand woonperceel betrokken in het plan. Het voormalige bedrijfsperceel en het woonperceel kwalificeren als 'bestaand bebouwd gebied' in de zin van de verordening. Een deel van het plangebied bestaat uit een weide die is ingeklemd tussen het voormalige tuincentrum, de bestaande woningen aan de Maatweg en Almeloseweg en de Tubbergeresweg (N343). Daarnaast is er nog een relatief klein onbebouwd perceel aanwezig tussen het voormalige tuincentrum en het kruispunt Tubbergeresweg-Almeloseweg. Het plangebied is aan te merken als 'stedelijk gebied', omdat het plangebied is gelegen binnen bestaand stedelijk gebied. De betreffende percelen zijn weliswaar in het bestemmingsplan Tubbergen voorzien van de bestemming 'Agrarisch', maar van agrarisch gebruik is al lange tijd feitelijk geen sprake. Gelet op de ligging van deze ingeklemde percelen en de ontsluiting c.q. bereikbaarheid van deze percelen is het niet aannemelijk dat dit gebruik op deze betreffende percelen nog zou kunnen plaatsvinden.[1]

Volledigheidshalve wordt de ontwikkeling aan de tweede trede van de ladder voor duurzame verstedelijking getoetst, voor wat betreft het gedeelte van het plangebied dat nu een agrarische bestemming heeft en onbebouwd is. Hierbij wordt dus aangenomen dat deze gedeelten van het plangebied niet als bestaand stedelijk gebied worden aangemerkt (wat dus wel het geval is).

Er zijn binnen de kern Tubbergen momenteel een aantal nieuwe woningbouwplannen in ontwikkeling. Het betreft onder meer het plan Veldwijk (harde plancapaciteit). Deze woningbouwontwikkeling behelst de nieuwbouw van 9 woningen op ruime kavels, waarop royale en exclusieve vrijstaande woningen gerealiseerd worden. Qua segment en doelgroep komt dit plan niet overeen met de woningbouwontwikkeling zoals vastgelegd in onderliggend bestemmingsplan. Thans is 1 woning gerealiseerd en zijn de overige kavels in optie uitgegeven.

Het plan Amaliahof (hoek Julianastraat/Wilhelminastraat) en het bijbehorende vastgestelde bestemmingsplan maakt de realisatie van 6 halfvrijstaande woningen mogelijk. Dit plan is qua segment en doelgroep, starters, vergelijkbaar met (een gedeelte van) het woningbouwplan voor De Esch. Alle woningen van dit plan zijn verkocht en gerealiseerd, zodat door middel van dit plan niet voorzien kan worden in de toekomstige behoefte waarvoor De Esch ontwikkeld wordt.

Het plan De Marke (Bizetstraat 18) voorziet in zes starterswoningen in de vorm van vier rijenwoningen en een halfvrijstaande woning. Alle bouwkavels zijn door de gemeente verkocht, zodat middels dit plan niet kan worden voorzien in een toekomstige behoefte aan starterswoningen.

Binnen de kern Tubbergen zijn er, gezien de omvang van de beoogde woningbouwontwikkeling en het benodigde ruimtebeslag, fysiek geen (andere) gronden beschikbaar (al dan niet na transformatie) waar de woningbouwontwikkeling ook zou kunnen plaatsvinden. Woningbouw zal daarom moeten plaatsvinden buiten de bebouwde kom van Tubbergen, richting de groene ruimte/buitengebied. Met invulling van het plangebied is er sprake van inbreiding. Dit heeft zowel vanuit provinciaal als gemeentelijk beleid vanuit het oogpunt van zorgvuldig ruimtegebruik de voorkeur boven uitbreiding.

Het integraal betrekken van de agrarische gronden in het plangebied en herontwikkeling tot woongebied is vanuit optimaal ruimtegebruik van gronden binnen de bebouwde kom als passend te beschouwen. Bij de besluitvorming omtrent de Structuurvisie is dit door de gemeente Tubbergen ook als zodanig benoemd.

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

[1] ABRvS 24 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1115.