

Memo

Aan College van burgemeester en wethouders van Tytsjerksteradiel (t.a.v. [REDACTED])
[REDACTED]

Van [REDACTED]

Datum 30 september 2024

Inzake Tytsjerksteradiel gem – advies Aldtsjerk Foarút

Betreft Beoordeling eindrapport Ladder- en behoeftetoets Aldtsjerk Foarút

I. Inleiding

1. U hebt ons kantoor gevraagd om – als vervolg op de eerder door ons kantoor uitgevoerde second opinion over de onderbouwing aan de hand van de treden van de Ladder voor duurzame verstedelijking en de behoefte als onderdeel van een goede ruimtelijke ordening zoals opgenomen in het ontwerpbestemmingsplan Aldtsjerk Foarút – te adviseren over de aan te passen en (uiteindelijk) aangepaste (concept-)Ladderonderbouwing.
2. Bij e-mail van 16 juli 2024 is de door Sweco opgestelde concept-Ladderonderbouwing via initiatiefnemer(s) met mij gedeeld. Deze is door mij (juridisch) beoordeeld. Op 22 juli 2024 heb ik u mijn bevindingen doen toekomen. Vervolgens heeft Sweco op 8 augustus 2024 het eindrapport opgeleverd, tezamen met een memo waarin wordt gereageerd op de opmerkingen (hierna: “**Reactiememo**”).
3. Op 19 september 2024 heeft Antea Group een nadere onderbouwing van de behoefte aan het recreatiemeer en de zandwinning met het oog op een goede ruimtelijke ordening en de uitvoerbaarheid van het plan aangeleverd.
4. U hebt mij gevraagd om de definitieve Ladder- en behoeftetoets juridisch te beoordelen. Deze beoordeling vindt plaats via een ‘Algemeen oordeel’ (hoofdstuk II) en ‘Specifieke bevindingen n.a.v. definitieve Ladder- en behoeftetoets’ (hoofdstuk III). Met grijze markering is aangegeven welke specifieke opmerkingen voldoende zijn verwerkt.

II. Algemeen oordeel

5. Mijn (juridisch) eindoordeel over de Ladder- en behoefteonderbouwing is als volgt. Ten opzichte van de ontwerpfase is er zeker een behoorlijke stap vooruit gezet in de onderbouwing. Toch resteren er een aantal vragen, waarbij ik op voorhand niet kan inschatten of het antwoord op die vragen tot een andere behoefteberekening- of locatiekeuze zou kunnen leiden (en de Ladderonderbouwing dus ‘zodanig gebrekkig is of zodanige leemten in kennis of dusdanige onjuistheden vertoont dat de raad zich hierop niet heeft mogen baseren’).
6. Als dat laatste het geval is, en een appellant laat een tegendeskundigenrapport opstellen en formuleert de gebreken als beroepsgronden in een beroepsschrift, dan verwacht ik dat

de Afdeling tot de conclusie komt dat het plan is vastgesteld in strijd met art. 3.1.6 lid 2 Bro, art. 3.1.6 lid 1 Bro en/of art. 3:2 Awb en/of art. 3:46 Awb.

7. De Ladder- en behoeftetoets zijn motiveringseisen en leiden niet (per definitie) tot een fundamenteel (niet te repareren) gebrek. Ook in een beroepsprocedure kunnen eventuele motiveringsgebreken nog worden hersteld met een nadere onderbouwing waardoor de planontwikkeling alsnog kan doorgaan. Dit eindoordeel licht ik als volgt toe.
8. U hebt ons kantoor eind 2023 gevraagd om u te adviseren c.q. een second opinion te geven over de onderbouwing aan de hand van de treden van de Ladder voor duurzame verstedelijking en de behoefte als onderdeel van een goede ruimtelijke ordening zoals opgenomen in het ontwerpbestemmingsplan Aldtsjerk Foarút.
9. Op 26 november 2023 heb ik u mijn bevindingen toegezonden. In dit advies ben ik tot de conclusie gekomen dat de in het ontwerpbestemmingsplan opgenomen onderbouwing naar mijn inschatting niet voldoende is om een toets door de Afdeling te doorstaan en dat dit gegeven (in beginsel) kan leiden tot een vernietiging van het plan.
10. Naar aanleiding daarvan is door Sweco op 8 augustus 2024 een eindversie van een Ladderonderbouwing opgeleverd. Op 19 september 2024 heeft Antea Group een nadere onderbouwing van de behoefte aan het recreatiemeer en de zandwinning met het oog op een goede ruimtelijke ordening en de uitvoerbaarheid van het plan aangeleverd.
11. Zoals hierna in hoofdstuk III van dit memo zal blijken, zijn niet alle opmerkingen op de concept-Ladderonderbouwing (d.d. 16 juli 2024) voldoende verwerkt in de eindversie van Ladderonderbouwing.
12. De juridische risico's indien het plan met inachtneming van de Ladderonderbouwing d.d. 8 augustus 2024 en de behoefteonderbouwing d.d. 19 september 2024 toch wordt vastgesteld, hangen in de eerste plaats (vanzelfsprekend) af van de vraag of er beroep wordt ingesteld tegen het (uiteindelijk vast te stellen) bestemmingsplan Aldtsjerk Foarút. Immers, als er geen beroep wordt ingesteld dan wordt het plan na afloop van de beroepstermijn onherroepelijk.
13. Indien beroep wordt ingesteld, dan moet(en) in deze beroepsprocedure vervolgens door appellant(en) beroepsgronden over de Ladder worden aangevoerd, en deze moeten zodanig zijn dat deze aanleiding geven voor de Afdeling om tot de conclusie te komen dat het plan zodanig gebrekkig is of zodanige leemten in kennis of dusdanige onjuistheden vertoont dat de raad zich hierop niet heeft mogen baseren. Bovendien moet het relativiteitsvereiste als bedoeld in art. 8:69a Awb zich niet tegen een inhoudelijke beoordeling van de aangevoerde beroepsgrond(en) verzetten.
14. Het is vanuit juridisch optiek van belang om te toetsen aan de geldende wet- en regelgeving en de kaders die uit de jurisprudentie zijn af te leiden. Ten opzichte van de ontwerpfase is er zeker een behoorlijke stap vooruit gemaakt. Maar als ik de definitieve Ladder- en behoefteonderbouwing toets aan de geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie dan roept de onderbouwing een aantal vragen op zoals weergegeven in hoofdstuk III van dit memo (bijvoorbeeld: waarom bepaalde modellen of gegevens niet zijn betrokken in de onderbouwing).
15. Deze aspecten hadden kunnen worden betrokken dan wel weerlegd in de onderbouwing, nu deze opmerkingen zijn gedeeld met Sweco. Dit zou bij de vaststelling van het plan kunnen leiden tot ófwel een robuustere Ladder- en behoefteonderbouwing, ófwel zou het

betrekken van deze gegevens kunnen leiden tot een andere uitkomst wat de behoefteberekening of locatiekeuze betreft.

16. Is dat laatste het geval, en een appellant laat een tegendeskundigenrapport opstellen en formuleert de gebreken als beroepsgronden in een beroepschrift, dan verwacht ik dat de Afdeling tot de conclusie komt dat het plan is vastgesteld in strijd met art. 3.1.6 lid 2 Bro, art. 3.1.6 lid 1 Bro en/of art. 3:2 Awb en/of art. 3:46 Awb.
17. De consequentie daarvan is dat het beroep/de beroepen gegrond wordt/worden verklaard en het plan op grond van art. 8:72 lid 1 Awb in beginsel voor (gehele) vernietiging in aanmerking komt. Een (gehele) vernietiging van het plan betekent dat er geen planologisch kader (meer) is om de in het plan opgenomen ontwikkelingen uit te voeren. En dat – als het gewent is om de ontwikkelingen alsnog uit te voeren – er (in beginsel) de planprocedure weer opnieuw gevolgd zal moeten worden.
18. Wel moet daarbij worden opgemerkt, dat de Ladder en behoeftetoets buiten de Ladder om motiveringseisen zijn en dus niet tot een fundamenteel (niet te repareren) gebrek voor het plan hoeven te leiden. Vaak geeft de Afdeling het bestuursorgaan via een tussenuitspraak en een bestuurlijke lus de gelegenheid om het gebrek te herstellen.¹ Het geven van een mogelijkheid om het gebrek te herstellen via een bestuurlijke lus is overigens geen verplichting voor de Afdeling.
19. Als het gebrek vervolgens (voldoende) is hersteld, leidt het beroep in de einduitspraak wel tot een gegrondverklaring en vernietiging van het plan (en daarmee de plicht om de proceskosten en het griffierecht te vergoeden), maar blijven de rechtsgevolgen van het plan in stand. De in het plan opgenomen ontwikkelingen kunnen dan worden uitgevoerd.

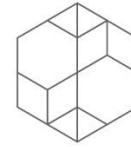
III. Specifieke bevindingen n.a.v. definitieve Ladder- en behoeftetoets

1. In hoofdstuk 1, op p. 4 staat: *“Centraal staat de vraag of genoeg Ladderruimte beschikbaar is voor de ontwikkeling van 23 woningen en 7 recreatiewoningen op de locatie Aldtsjerk Foarút”*. Zoals volgt uit mijn memo d.d. 29 november 2023 (waarbij het ontwerpplan als uitgangspunt is genomen) en zoals besproken tijdens het Teams-overleg op 16 mei jl. bestaat het plan ook nog uit een recreatiemeer en zandwinning. Besproken is om voor die onderdelen van het plan op de behoefte in te gaan met het oog op een goede ruimtelijke ordening en de uitvoerbaarheid van het plan. Er is dus – in tegenstelling tot hetgeen ik heb geadviseerd en zoals expliciet is besproken tijdens het startoverleg op 16 mei jl. – geen onderbouwing opgenomen voor de behoefte aan het recreatiemeer en de zandwinning met het oog op een goede ruimtelijke ordening en de uitvoerbaarheid van het plan.

Reactie SG d.d. 30-09-24: bij memo van Antea Group van 19 september 2024 is deze onderbouwing aangeleverd. Bij gebrek aan (vergelijkbare) jurisprudentie/kaders waar een dergelijke onderbouwing aan moet voldoen, is het lastig vast te stellen of deze onderbouwing zonder meer voldoet. In ieder geval is er nu een onderbouwing – zij het summier - aangeleverd door initiatiefnemer wat betreft de behoefte aan de zandwinning en het recreatiemeer ter verwerking/om naar te verwijzen in de plantoelichting.

2. In hoofdstuk 1, op p. 4 staat: *“De planlocatie ligt buiten de bestaande kern langs de Van Sminiaweg en de Aldtsjerksterfeart. heeft nu nog een overwegend agrarisch karakter”*. Deze zin loopt niet.

¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3896, r.o. 8.4, 12 en 13.



3. In hoofdstuk 1, p. 5 staat: “De 7 recreatiewoningen zijn voor de verkoop”. Zie opmerking 20 hierna.
4. In hoofdstuk 1, op p. 5 staat: “Voor de ontwikkeling van woningen geldt dat vanaf 12 woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Voor recreatiewoningen is vanaf 500 m² sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.” Dit is niet geheel juist en niet volledig. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen de vraag of er sprake is van een ‘stedelijke ontwikkeling’, en vervolgens of er sprake is van een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’. Op zichzelf klopt de conclusie wel dat het plan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, alleen de motivering is niet geheel volledig en juist. Zie hierover mijn memo d.d. 29 november 2023:

Ten aanzien van woningen:

“In art. 1.1.1 lid 1 sub i Bro is bepaald dat onder ‘stedelijke ontwikkeling’ moet worden verstaan:

“ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen”.

De Afdeling heeft geoordeeld dat wanneer een bestemmingsplan voorziet in niet meer dan 11 woningen die gelet op hun onderlinge afstand als één woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 kunnen worden aangemerkt, deze ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt.

Het Ontwerpplan voorziet in 23 woningen. Dit betekent dat het Ontwerpplan voorziet in een stedelijke ontwikkeling.

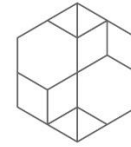
Bij de beantwoording van de vraag of een stedelijke ontwikkeling die een bestemmingsplan mogelijk maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling behelst, moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan.

Op grond van het voorgaande bestemmingsplan (zie paragraaf 1.3 van de plantoelichting) gold (grotendeels) een agrarische bestemming en was er (nagenoeg) geen bebouwing mogelijk, omdat er geen bouwvlak was toegekend aan het perceel/de percelen (met uitzondering van een – ten opzichte van het totale plangebied – beperkte enkelbestemming ‘Wonen’ met bouwvlak).

Dit betekent dat het plan met de voorziene 23 woningen voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, dat art. 3.1.6 lid 2 Bro van toepassing is en de plantoelichting een motivering moet bevatten dat de woningen voldoen aan de treden van de Ladder als bedoeld in het betreffende artikellid.”

Ten aanzien van recreatiewoningen:

“In art. 1.1.1 lid 1 sub i Bro is bepaald dat onder ‘stedelijke ontwikkeling’ moet worden verstaan:



“ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen”.

Onder “andere stedelijke voorzieningen” als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro, wordt verstaan:

“accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure.”

Vastgesteld kan worden, dat het bij de recreatiewoningen niet gaat om de ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, kantoren, detailhandel, of woningbouwlocaties. Onder een ‘andere stedelijke voorziening’ kan ook worden begrepen een recreatiepark, bestaande uit een aantal recreatieverblijven.

De enkele omstandigheid dat recreatiewoningen zich niet goed lenen om binnen bestaand stedelijk gebied te worden gerealiseerd, betekent nog niet dat er geen sprake kan zijn van een stedelijke ontwikkeling.

Een in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling dient voldoende substantieel te zijn om als stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt. De Afdeling hanteert daarbij een aantal uitgangspunten. Een van de uitgangspunten is dat wanneer een bestemmingsplan voorziet in een terrein met een ruimtebeslag van meer dan 500 m² of in een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte groter dan 500 m², deze ontwikkeling in beginsel als een stedelijke ontwikkeling dient te worden aangemerkt.

Het plan voorziet in 7 recreatiewoningen met een ruimtebeslag van meer dan 500 m². Daarmee is sprake van een voldoende substantiële ontwikkeling die stedelijk van aard is.

Bij de beantwoording van de vraag of een stedelijke ontwikkeling die een bestemmingsplan mogelijk maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling behelst, moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan.

Op grond van het voorgaande bestemmingsplan (zie paragraaf 1.3 van de plantoelichting) gold (grotendeels) een agrarische bestemming en was er (nagenoeg) geen bebouwing mogelijk, omdat er geen bouwvlak was toegekend aan het perceel/de percelen (met uitzondering van een – ten opzichte van het totale plangebied – beperkte enkelbestemming ‘Wonen’ met bouwvlak).

Dit betekent dat er ten aanzien van de recreatiewoningen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, dat art. 3.1.6 lid 2 Bro van toepassing is en de plantoelichting een motivering moet bevatten dat de recreatiewoningen voldoen aan de treden van de Ladder als bedoeld in het betreffende artikellid.”

5. In hoofdstuk 1, op p. 5 staat: “De planlocatie is te kwalificeren als bestaand stedelijk gebied.” De planlocatie is toch juist niet aan te merken als bestaand stedelijk gebied?
6. In paragraaf 2.1, p. 7, wordt een verantwoording gegeven van het bepalen van het ruimtelijk verzorgingsgebied. Hierin wordt opgemerkt: “De planlocatie Aldtsjerk Foarút is primair op de lokale (dorpse) behoefte gericht. Daarom is besloten Leeuwarden niet mee te nemen in het onderzoeksgebied. Uiteraard kan de planlocatie wel voorzien in de woonbehoefte van inwoners van Leeuwarden (of elders).”

Zoals ik in mijn memo van 29 november 2023 heb opgemerkt: *“Het is primair aan de bestuursorganen om op basis van het ruimtelijke verzorgingsgebied van de nieuwe stedelijke ontwikkeling te bepalen hoe uitgebreid het onderzoek moet plaatsvinden, met welke bestuursorganen en diensten het overleg over de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt gevoerd en tot welk gebied de onderbouwing van de behoefte zich uitstrekt. Dit gebied kan verschillen naar gelang de aard en de omvang van de voorziene stedelijke ontwikkeling in relatie tot de context.”*

Kan het ruimtelijk verzorgingsgebied nader worden geobjectiveerd, bijvoorbeeld door middel van het in kaart brengen van verhuisbewegingen? En hoe verhoudt het onderzoeksgebied zich tot de intergemeentelijke en in provinciaal verband gemaakte afspraken daarover (die immers ook uitgaat/uitgaan van een bepaald ruimtelijk verzorgingsgebied)? Zoals in de paragraaf – terecht – wordt opgemerkt is het bepalen van het ruimtelijk verzorgingsgebied relevant met het oog op het schaalniveau waarop de behoefte moet worden afgewogen. Het ruimtelijk verzorgingsgebied werkt in zoverre ook in de rest van de Ladderonderbouwing door. Mocht het ruimtelijk verzorgingsgebied worden aangepast, dan zal de rest van de Ladderonderbouwing daarop ook moeten worden aangepast. Ik zie verderop in de Ladderonderbouwing dat er in feite wordt gewerkt met verschillende onderzoeksgebieden; dat kan natuurlijk ook, maar de onderbouwing voor het hanteren van (een) onderzoeksgebied(en) ontbreekt nu (een die is vastgesteld op basis van verhuisbewegingen en vervolgens is getoetst aan gemeentelijk-, regionaal- en provinciaal beleid).

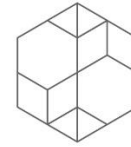
SG d.d. 30-09-24: in het Reactiememo wordt opgemerkt: *“Ruimtelijk verzorgingsgebied verduidelijkt/nader toegelicht”*. De opmerking is evenwel onvoldoende verwerkt. Er wordt geen bronverwijzing toegepast. Ook wordt onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe het onderzoeksgebied zich verhoudt tot het gemeentelijk-, regionaal- en provinciaal beleid (en de in dat verband gemaakte afspraken over onderzoeksgebieden).

7. In paragraaf 2.2 wordt op p. 8 verwezen naar *“de meest recente provinciale prognose (Provincie Fryslân, 26 maart 2024)”*. Is dit een openbare bron? En zo niet, kan de bron als bijlage bij de onderbouwing worden gevoegd? Gaat het om [Dashboard Prognose Bevolking en Huishoudens | Staat van Fryslân \(arcgis.com\)](#)? Gaat de provinciale prognose uit van Primos-prognose (2024)?

SG d.d. 30-09-24: in het Reactiememo wordt (onder meer) opgemerkt: *“De landelijke prognose Primos2024 is pas medio juli verschenen en is daardoor niet meegenomen in dit onderzoek”*. Juridisch-planologisch dienen alle feiten en omstandigheden die actueel zijn op het moment van vaststelling van het plan betrokken te worden bij de vaststelling. Het enkele feit dat Primos2024 pas in juli is verschenen, ontslaat de gemeente(raad) nog niet van de verplichting om actuele gegevens te betrekken in de besluitvorming. Ik adviseer om na te gaan of Primos2024 afwijkende cijfers laat zien en zo ja, dan adviseer ik om deze cijfers te betrekken in het rapport.

8. In paragraaf 2.2 wordt op p. 8 gesteld: *“Uitgaande van een evenredige groei van het aantal huishoudens over de kernen binnen Tytsjerksteradiel is in Aldtsjerk vraag naar 23 extra woningen en in Trynwalden vraag naar 191 extra woningen.”* Hoe is deze evenredige groei bepaald? Kan dat nog nader worden toegelicht?

SG d.d. 30-09-24: in het Reactiememo wordt opgemerkt: *“Extra toegelicht”*. Ik kan de extra toelichting evenwel niet terugvinden in het rapport.



9. In paragraaf 2.2 op p. 8 klopt de berekening onder 'Gemeente Tytsjerksteradiel' niet: $15.043 - 13.957 = 1086$ (in plaats van 1026). Ook de berekening onder 'Tytsjerksteradiel, Dantumadiel, Noardeast-Fryslân' klopt niet: $45.201 - 41.827 = 3374$ (in plaats van 2914). Of begrijp ik de berekening dan niet goed?

SG d.d. 30-09-24: in het Reactiememo wordt opgemerkt: "*Aangepast.*" Volgens mij klopt de berekening onder 'Tytsjerksteradiel, Dantumadiel, Noardeast-Fryslân' niet: $45.047 - 41.827 = 3220$ in plaats van 2914.

10. In paragraaf 2.2 op p. 8 staat: "*Door de voorkeuren toe te passen op de kwantitatieve vraag (op basis van huishoudensgroei) is een inschatting te maken van de vraag naar woonmilieu.*" Hoe is dit berekend? Kan dat nog worden toegelicht?

SG d.d. 30-09-24: In het Reactiememo staat: "*Extra toegelicht*". In de tekst staat: "*Binnen Aldtsjerk is vraag naar 16 woningen in dorps/landelijke milieus (...)*". Moet dit niet zijn: $16+6 = 22$ (zie het schema eronder)?

11. In paragraaf 2.2 op p. 9 staat: "*De drie gemeenten binnen de regio*". De regio Noordoost Fryslân ("ANNO-regio") betreft vier gemeenten. Zie ook https://cuatro.sim-cdn.nl/fryslan/uploads/5140_woondeal_noordoost_web.pdf?cb=v0LjsZtB. In paragraaf 3.1 staat wel (ook) dat 'de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Noardeast-Fryslân en Tytsjerksteradiel onder de regio Noordoost-Fryslân vallen'.

12. In paragraaf 2.2 op p. 9 staat: "*Binnen de regio geeft 40% aan de voorkeur te hebben voor een woning in ene waterrijke buurt (zoals sloten, grachten en open water)*". Is het – nu dit precies het aanbod is dat op grond van het plan Aldtsjerk Foarút mogelijk wordt gemaakt – niet belangrijk om dit ook kwantitatief, in het aantal woningen, uit te drukken?

13. In paragraaf 2.3, op p. 9 staat: "*Naar schatting zijn 580-850 woningen in de regio opgenomen in de harde plancapaciteit.*" In de tabel staat: $665 - 850$, welke getallen zijn de juiste?

14. In paragraaf 2.3, op p. 9 wordt het kwantitatieve planaanbod weergegeven. Kan een lijst van de betrokken harde plancapaciteit als bijlage worden gevoegd bij de Ladderonderbouwing?

SG d.d. 30-09-24: in het reactiememo staat: "*Nee. Hoewel informatie over individuele plannen de Ladder wel steviger zou maken, heeft de gemeente Tytsjerksteradiel alleen de plancapaciteitscijfers verstrekt. We kunnen daardoor geen verdere uitweidingen doen over individuele plannen binnen de gemeente.*" Via openbare bronnen als 'Regels op de kaart' en 'Ruimtelijkeplannen.nl' kan ook worden nagegaan hoeveel harde plancapaciteit er is. Dit is een behoorlijke klus, maar het is wel mogelijk. Het risico bestaat dat eventuele appellanten zelf de harde plancapaciteit gaan verifiëren en wellicht tot andere cijfers komen, waardoor de behoefteberekening wellicht anders uitvalt.

15. In paragraaf 2.3, op p. 10 staat: "*Hoewel in Aldtsjerk geen grotere plannen of projecten telt...*". Deze zin loopt niet.

16. In paragraaf 2.3, op p. 10 staat "... *zijn in de omgeving wel harde plannen te vinden.*" Waarom is dit relevant voor de Ladderonderbouwing?

17. Op p. 10 is in paragraaf 2.4 de 'behoefte' uitgewerkt, hoe verhoudt de behoefte zich tot de intergemeentelijke, regionaal en provinciaal gemaakte (woningbouw) afspraken en beleid?

SG d.d. 30-09-24: in het Reactiememo staat: *“De behoefte is in lijn met de woonopgave die verwoord is in de Woondeal Noordoost-Fryslân 2022-2030. Dat de cijfers niet 100% overeenkomen heeft te maken met het gebruik van een andere onderzoeksperiode (2024-2034) en actuelere prognosecijfers en woningbouw aantallen.”* Wellicht kan deze opmerking nog worden verwerkt in de lopende tekst van het rapport?

18. Op p. 11 in paragraaf 2.4: waarom wordt Aldtsjerk zelf niet genoemd onder ‘Kwalitatieve behoefte naar grondgebonden woningen.’?
19. Op p. 12, paragraaf 2.4: graag nog toevoegen dat het plan ook voorziet in een kwantitatieve behoefte (niet alleen in een kwalitatieve behoefte).
20. In paragraaf 3.1 wordt op p. 13 opgemerkt: *“Echter zijn recreatiewoningen vaak interessant als 2^{de} huis en die vraag zal met name uit Nederland komen.”* Om de recreatiewoningen mogelijk te maken is op grond van het (ontwerp)bestemmingsplan een deel van de gronden bestemd als “Recreatie – Verblijfsrecreatie”. Hierbij is bepaald dat ‘tot een gebruik, strijdig met deze bestemming in ieder geval wordt gerekend het anders dan bedrijfsmatig exploiteren van recreatiewoning’ (artikel 5, lid 5.3, aanhef en onder a.). Deze regel is opgenomen om precies het gebruik van de recreatiewoningen als ‘tweede woning’ te voorkomen. Mijn advies is om de Ladderonderbouw primair in te steken vanuit de verhuurmarkt.

Reactie SG d.d. 30-09-24: in het Reactiememo staat: *“Aangegeven dat er niet permanent mag worden gewoond. Duidelijk gemaakt dat de vraag wel komt van de koopmarkt (investeerders die de woningen zelf gebruiken als vakantiewoningen en/of verhuren of de woning gedurende het hele jaar voor toeristisch gebruik verhuren.”*

Van belang is in ieder geval dat de reactiewoningen bedrijfsmatig worden geëxploiteerd. Als dan de vraag zowel vanuit de koop- als de verhuurmarkt als representatief wordt ingeschat door Sweco, dan is deze opmerking voldoende verwerkt.

21. Typefout: in paragraaf 3.1 staat op p. 13: “handvaten”, moet zijn: “handvatten”.
22. In paragraaf 3.1 wordt op p. 13 opgemerkt: *“Een reistijd van circa 20 autominuten vanaf een specifieke locatie (recreatiewoning) wordt door gasten als een acceptabel alternatief beschouwd.”* Kan dit nader worden toegelicht/onderbouwd? Ik zie dat de 20 autominutengrens wordt gehanteerd bij bijvoorbeeld hotels, zie: ABRvS 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3386 en vz. ABRvS 30 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2667. Waarom is die afbakening ook relevant voor recreatiewoningen?
23. In algemene zin mis ik in hoofdstuk 3 een specifieke voor onderhavig plan opgestelde cijfermatige analyse (behoefteberekening), waarbij de vraag kwantitatief en kwalitatief wordt afgezet tegen het aanbod (in dit geval feitelijk aanbod en harde plancapaciteit). Bijvoorbeeld aan de hand van marktruimte, groeiprognozes, bezettingsgraad van parken en normbezetting van recreatiewoningen primair uitgaande van de verhuurmarkt (vergelijk ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:956, r.o. 9.3 en ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:630, r.o. 8.4). Ik vind het juridisch risicovol om de behoeftebepaling enkel te baseren op kooptransacties en groeiprognozes enerzijds en feitelijk (te koop staand) aanbod anderzijds. E.e.a. ook afgezet tegen de regionale en provinciale (beleidsmatige) afspraken die hierover zijn gemaakt. En hoe zit het met eventuele leegstandseffecten?

SG d.d. 30-09-24: in het Reactiememo staat: *“Een cijfermatige marktruimte is voor vakantiewoningen niet goed te maken omdat exacte cijfers voor deze markt niet beschikbaar zijn. Zoals de gemiddelde bezetting, aantal personen per huisje, aanbod en vraag in het*

specifieke onderzoeksgebied. Dan moet er worden gewerkt met vele aannames zoals ook gedaan is in de twee genoemde onderbouwing. Een dergelijke aanpak (zoals we nu doen) is eerder ook succesvol gebleken (Laddertoets Herontwikkeling De Schouwse Valleien, 2021)."

De uitspraak/uitspraken waar naar wordt verwezen betreft/betreffen (denk ik): ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1234 en ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1915. In die zaak/zaken was er evenwel geen sprake van een "formele ladderplicht", maar een "behoefte-toets buiten de ladder om". Aan een dergelijke onderbouwing worden minder strenge eisen gesteld dan aan een ladderonderbouwing. Met andere woorden, met het enkele feit dat de Afdeling de onderbouwing in die zaak/zaken heeft geaccordeerd, is nog niet gezegd dat de Afdeling die onderbouwing zou accepteren indien er sprake is van een zaak waarin wel een formele ladderplicht aan de orde is (zoals in onderhavig geval). Mijn opmerking bij 23 is gestoeld op recente jurisprudentie op dit vlak en blijft in die zin dus staan.

24. In paragraaf 3.1, p. 13 staat: "Vlietland". Dit is een typefout: Vlieland.
25. In paragraaf 3.3, p. 17 staat: "Landelijk gezien nam de krapte op de markt af doordat het aantal transacties terugliep en het aanbod steeg. de NVM Krapte-indicator landelijk in 2023 van 2,8 naar 4,5." Deze zin loopt niet.
26. In hoofdstuk 4 op p. 21 staat: "Binnen Aldtsjerk, de gemeente Tytsjesteradiel en de regio Noordoost-Friesland zijn alternatieve locaties binnen bestaand stedelijk gebied geanalyseerd en beoordeeld op geschiktheid." Kunnen nog enkele voorbeelden worden genoemd van locaties binnen bestaand stedelijk gebied die in de analyse zijn betrokken en waarom die afvallen? Daarbij zal meer inzicht geboden moeten worden welke mogelijkheden er binnen het bestaand stedelijk gebied in de beoordeling zijn betrokken en waarom die mogelijkheden afvallen, bijvoorbeeld vanwege feitelijke en/of juridische (on)mogelijkheden, of locatie-specifieke eigenschappen, etc. In feite komt het dan neer op:
 - een overzicht van de eisen die (door de initiatiefnemer/aanvrager) gesteld worden aan een mogelijke locatie en een onderbouwing hiervoor, uitgaande van het integrale karakter van de ontwikkeling (waarbij geput kan worden uit de kwalitatieve behoefte-paragraaf, het wonen en recreëren in een waterrijke omgeving);
 - een kaart van (het) onderzoeksgebied(en) en de mogelijke locaties hierin in bestaand stedelijk gebied;
 - een onderbouwing waarom bepaalde locaties wel/niet geschikt zijn en waarom uiteindelijk de keuze voor het bestemmingsplangebied is gemaakt.

Een goed overzicht van de "alternatieve locaties" is – zo heb ik begrepen – ook nodig om een voldoende reactie op een zienswijze te kunnen geven.

Reactie SG d.d. 30-09-24: in de Reactienota staat: "We hebben een lijst alternatieve zachte woningbouwlocaties binnen bestaand stedelijk gebied die in beeld zijn. Harde woningbouwlocaties vormen per definitie geen alternatief omdat deze al in mindering zijn gebracht op de vraag om de tot de resterende behoefte te komen. Zachte woningbouwlocaties zijn nog wel in beeld om in de resterende behoefte te voorzien. Ook zijn de locaties binnenstedelijk gelegen. Veelal bieden de locatie onvoldoende ruimte, voorzien ze niet in de lokale woningbehoefte, zijn ze minder goed ontsloten en bieden ze niet de mogelijkheid een waterrijke omgeving / recreatie en toerisme verder te ontwikkelen."

We kiezen er doorgaans voor om alleen de motivatie en niet de locaties zelf in de Ladderonderbouwing op te nemen. In de praktijk zien we dat de discussie anders te veel verschuift naar de alternatieve locaties in plaats van de motivatie waarom deze locaties niet



voldoen. Voor de volledigheid sturen we de lijst met locaties los mee, zodat de locaties kunnen worden gedeeld indien nodig.”

Nog steeds – ook na toezending van het memo met alternatieve locaties – is niet duidelijk welke locatie (binnen bestaand stedelijk gebied) om welke reden(en) niet in aanmerking komt. Er mist een onderbouwing per locatie. Bovendien zijn niet enkel woningbouwlocaties binnen bestaand stedelijk gebied relevant, het gaat om locaties die – al dan niet door transformatie of herstructurering – in de behoefte aan woningen én recreatiewoningen kunnen voorzien.

27. Het is beter om de bijlage (het beleidskader) te verwerken in de hoofdstukken 1 t/m 5. Anders dan is het niet helemaal duidelijk waarom de bijlage als bijlage is toegevoegd aan het document en waarom deze relevant is voor de Ladderonderbouwing. En zo bevat dit document dan direct ook de toets aan het provinciaal-, regionaal- en gemeentelijk beleid.
