BJZ.nu
ruimtelijke plannen en advies

Notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking'

Baanwachter Vaassen
Laan van Fasna / Pastoorsweg

Januari 2025 **Status Concept**

Almelo, Groningen, Utrecht, Zwolle
0546 - 45 44 66 | info@bjz.nu | www.bjz.nu

1. Inleiding

De voorliggende notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' heeft betrekking op ontwikkeling van de woonwijk 'Baanwachter' op de hoek van de Laan van Fasna en de Pastoorsweg. Het plangebied is gelegen ten oosten van de kern Vaassen. De ontwikkeling voorziet in de realisatie van maximaal 181 woningen in verschillende woningtypes. De ontwikkeling wordt planologisch mogelijk gemaakt door een wijziging van het omgevingsplan. Vanuit het ruimtelijk spoor is toetsing aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking benodigd.

2. Ladder voor duurzame verstedelijking

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 (Bro) opgenomen. Op 1 juli 2017 is de Ladder in het Bro 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. De Ladder is beleidsneutraal vanuit het Bro omgezet naar de Omgevingswet en is sinds 1 januari 2024 opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

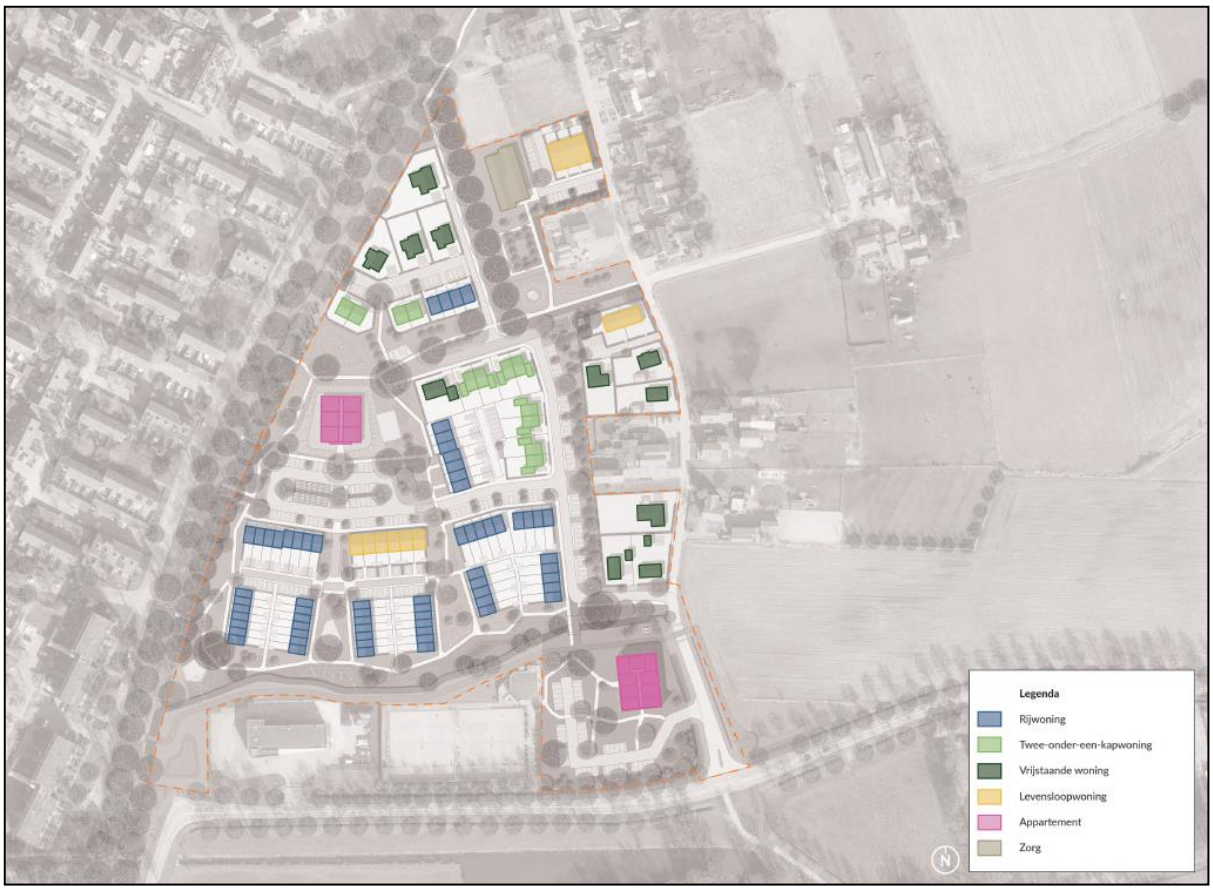
De Ladder is een instructieregel die is opgesteld met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand (5.129g lid 2 Bkl). De ladder is van toepassing op een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen wordt beoordeeld of er echt behoefte is aan die stedelijke ontwikkeling en of rekening is gehouden met de mogelijkheden om binnen het stedelijk gebied of binnen het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien. De instructieregel regelt dat bij een wijziging van het omgevingsplan voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling toepassing van de Ladder is vereist.

3. Gewenste ontwikkeling

Binnen het plangebied zullen maximaal 181 woningen worden gerealiseerd. Het betreffen verschillende typen woningen. De volgende woningtypologieën zijn in het plan opgenomen:

- 77 rijwoningen, waarvan 11 levensloopbestendig;
- 12 twee-onder-een-kapwoningen;
- 11 vrijstaande woningen;
- 60 appartementen;
- 21 zorgwoningen.

In afbeelding 1 is het stedenbouwkundig ontwerp van het plan te zien waarbij het woningbouwprogramma is opgenomen. Met kleur is het type woning aangegeven.



Afbeelding 1 Woningbouwprogramma (Bron: Stedenbouwkundig plan Baanwachter Vaassen, Initiatiefnemers)

4. 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 'stedelijk gebied' en een 'stedelijke ontwikkeling'.

Stedelijk gebied: Op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen;

Een stedelijke ontwikkeling is de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelsvoorziening of een andere stedelijke voorziening die voldoende substantieel is.

Bij de toetsing aan de ladder worden beide onderdelen van de Ladder meegenomen:

- de behoefte aan de stedelijke ontwikkeling;
- als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied: de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien.

Is het een nieuwe stedelijke ontwikkeling?

Artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bepaalt dat de Ladder betrekking heeft op een stedelijke ontwikkeling die voldoende substantieel is. De aard en omvang van het woningbouwplan in relatie met de omgeving bepaalt of het plan voldoende substantieel is.

Er zijn inmiddels meerdere gerechtelijke uitspraken geweest over het begrip 'stedelijke ontwikkeling'. 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 nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt gezien (ABRvS 16 september 2015;ECLI:NL:RVS:2015:2921). Voor wonen is dus de lijn dat er vanaf 12 woningen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Aangezien de voorliggende ontwikkeling voorziet in de realisatie van maximaal 181 woningen, is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het gaat om een stedelijke ontwikkeling die een nieuw of groter planologisch beslag legt op de ruimte. Toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking is daarmee noodzakelijk.

Wat is het ruimtelijke verzorgingsgebied?

Bij een nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt rekening gehouden met de behoefte aan die woningen. De behoefte wordt bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling bepalen het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte wordt afgewogen. Voor wonen kan dit schaalniveau de gemeentegrens overstijgen.

De nieuwbouwplannen in de gemeente Epe worden op regionaal niveau afgestemd. Deze afstemming bestaat onder meer uit het verdelen van de door de provincie toegestane woningaantallen. Hierbij worden op basis van de woningbehoefteraming de plannen verdeeld over de tot de regio behorende gemeenten, en hun onderliggende kernen. De kwalitatieve vertaalslag naar type woningen, prijsklassen, doelgroepen etc. wordt op lokaal niveau gemaakt en ook de realisatie is een gemeentelijke activiteit.

Feitelijk is er dus sprake van een lokaal woningbouwprogramma waarvan regionaal is afgestemd dat de totale productie binnen de door de provincie gestelde bandbreedte blijft. Het ruimtelijk verzorgingsgebied kan gelet op het feit dat in voorliggend geval vooral voor de lokale behoefte wordt gebouwd worden beperkt tot de gemeente Epe en de direct omliggende kernen.

Is er behoefte aan de ontwikkeling?

Kwantitatief

De behoefte bij een woonplan wordt bepaald door de langetermijnprognose van vraag en aanbod in de bestaande plancapaciteit. Zoals gezegd, vindt er regionale afstemming plaats om binnen de bandbreedte van de provincie te blijven. Middels de 'Regionale woondeal 2022-2030 regio Stedendriehoek' is dat voor deze regio gedaan.

In de regionale woondeal hebben de gemeenten Apeldoorn, Brummen, Epe, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen afspraken gemaakt over woningbouwopgave tot 2030. In de woondeal is voor de gemeente Epe een kwantitatieve woningbouwopgave van in totaal 1.843 woningen tot 2030 opgenomen. In onderstaande tabel is dit weergegeven.

	Te realiseren woningen bruto[1]	Te realiseren woningen netto[2]	Betaalbaarheid Sociale huur[3]	Middenhuur[4]	Betaalbare koop[5]	Betaalbaarheid totaal	Woningen door woningcorporaties
Apeldoorn	8.838	8.499	3.687	1.247	1.751	6.685	2.775
Brummen	1.058	957	386	14	415	815	342
Epe	1.843	1.789	625	178	544	1.347	639
Heerde	1.010	844	404	42	351	797	404
Lochem	1.219	1.165	306	116	351	773	260
Voorst	921	908	270	0	289	559	270
Zutphen	2.340	1.980	603	228	791	1.622	736
Totaal	17.229	16.142	6.281	1.825	4.141	12.598	5.426
		94%	36%	11%	24%	73%	31%

Tabel 1: Regionaal aandeel in de provinciale en nationale opgave (Bron: Regionale woondeal 2022-2030 regio Stedendriehoek)

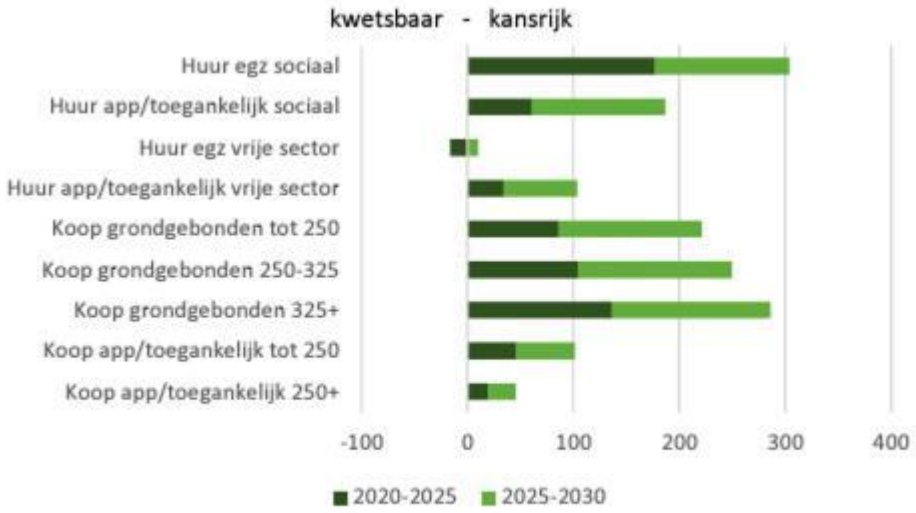
Daarnaast zijn er 17 bouwlocaties aangewezen die als sleutelprojecten fungeren. Deze zijn nodig om de regionale opgave te realiseren. Voorliggend plan is ook aangewezen als een sleutelproject. De behoefte aan de ontwikkeling is daarmee op kwantitatief aangetoond.

Kwalitatief

In de woonagenda 2024-2028 geeft de gemeente inzicht in de belangrijkste opgaven op de woningmarkt. En de wijze waarop de gemeente met deze opgave aan de slag gaat en de concrete maatregelen die daarbij horen. De woonagenda is een concrete vertaling van de regionale woondeal.

Kwalitatief gezien wordt benadrukt dat sprake is van een grote behoefte aan betaalbare woningen. Voor Epe geldt in de regionale woondeal dat circa 73% als betaalbaar (van sociale huur tot betaalbare koop) gerealiseerd dient te worden. In voorliggend geval zal dat ook zoveel mogelijk worden nagestreefd middels de verschillende typen woningen (zie afbeelding 1).

Op dit moment is de druk op de woningmarkt zodanig dat er in vrijwel elk segment wel ruimte is om woningen toe te voegen. Maar er zijn wel diverse doelgroepen op de woningmarkt voor wie het vinden van een geschikte woning extra lastig is. De onderstaande grafiek geeft weer welke type woningen kansrijk en kwetsbaar zijn.



Bron: Woningmarktonderzoek Gemeente Epe (2021).

Tabel 2: Verwachte kansrijke- en kwetsbare woningmarktsegmenten voor uitbreiding (Bron: Woonagenda 2024-2028)

Om kwalitatief gezien de juiste woning te realiseren, zet de gemeente Epe in op:

1. Betaalbare koopwoningen bouwen én behouden. Tot 2023 dienen ruim 540 betaalbare koopwoningen te worden gebouwd;
2. Meer woningaanbod (en doorstroming) voor senioren;
3. Doorstroming bevorderen;
4. Meer sociale huur, vooral voor kleine huishoudens;
5. Bescheiden opgave middeldure huur.

In het plangebied is een ruime variatie aan verschillende soorten woningen. Zo zullen er zowel koop- als huurwoningen gerealiseerd worden. Hierbij is eveneens sprake van goedkope als duurdere koop- en huurwoningen. Ook is er sprake van zowel grondgebonden woningen als appartementen. De duurdere woningen zullen zorgen voor de gewenste doorstroming. Daarnaast worden er ook levensloop- en zorgwoningen gerealiseerd die eveneens de doorstroming (van senioren) bevorderen. Ofwel voor elk segment zal iets gebouwd worden. In afbeelding 1 zijn de verschillende soorten (met aantallen) weergegeven. Kwalitatief gezien draagt het voornemen daarmee bij aan de behoefte.

Geconcludeerd wordt dat er een concrete behoefte bestaat aan de voorgenomen ontwikkeling, zowel vanuit de kwantitatieve woonvraag als de kwalitatieve woonvraag.

<u>Ligt de stedelijke ontwikkeling in buiten stedelijk gebied?</u>

Het heeft de voorkeur om de woningen binnenstedelijk te bouwen. Als de woningen buiten het stedelijk gebied worden geprojecteerd, wordt rekening gehouden met de mogelijkheden om de woningen binnen het stedelijk gebied te bouwen. Het plangebied ligt ten westen van de kern Vaassen. De ontwikkeling vindt plaats buiten het bestaande stedelijke gebied, maar grenst aan het stedelijke gebied.

Ontwikkelingen buiten stedelijk gebied en buiten stedelijk groen aan de rand van de bebouwing eisen een extra afweging. Dan moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden om in dat stedelijk gebied en stedelijk groen in de behoefte te voorzien. Er dient gekeken te worden of binnen de kern Vaassen voorzien kan worden in de additionele woningbehoefte. Daar is echter geen mogelijkheid toe. Vaassen kent een beperkt aantal mogelijkheden voor het realiseren van inbreidingslocaties, die reeds allemaal zijn of worden ingevuld. Deze locaties zijn echter niet van voldoende omvang om in de gehele woningbehoefte voor de kern Vaassen en de omgeving te voorzien. Er is niet voldoende beschikbare ruimte voor de woonbehoefte in Vaassen binnen bestaand stedelijk gebied.

Daarom is gekozen voor een woningbouwlocatie aan de rand van de bestaande woonwijk. Op deze wijze is er sprake van een uitbreiding in de groene omgeving, maar wel in zoveel mogelijk in samenhang en aansluiting met bestaande stedelijke functies. Het extra ruimtebeslag wordt hiermee zo beperkt mogelijk gehouden. Bij de totstandkoming van de voorgenomen ontwikkeling is nadrukkelijk rekening gehouden met de bestaande groenstructuur in en om het plangebied. In het stedenbouwkundig plan is rekening gehouden met de bestaande groenstructuren (waaronder houtwallen) en worden nieuwe structuren aangelegd. Ook de waterloop blijft behouden als drager voor de landschapsstructuur. Tevens dient deze als ruimte voor waterberging.

5. Conclusie

Met de voorgenomen omgevingsplanwijziging 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, grenzend aan het bestaand stedelijk gebied. De behoefte is zowel kwantitatief als kwalitatief aangetoond. De ontwikkeling is daarmee in overeenstemming met de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' en voldoet aan de instructieregel zoals opgenomen in artikel 5.129g van het Bkl.