



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

't Veen-Noord, Hattem

Gemeente Hattem

Datum: 4 april 2019

Projectnummer: 170334

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan/project	3
1.3	Leeswijzer	5
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	6
2.1	Stedelijke ontwikkeling	6
2.2	Verzorgingsgebied	6
2.3	Behoefte	8
2.4	Bestaand stedelijk gebied	12
3	Conclusie	14

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 oktober 2012 is de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' toegevoegd aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Op 1 juli 2017 is een wijziging van het Bro in werking getreden, waarbij de Ladder voor duurzame verstedelijking is aangepast. De (gewijzigde) Ladder is in artikel 3.1.6 Bro lid 2 vastgelegd en 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.

Het doel dat hiermee wordt beoogd is het stimuleren van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening, onder meer door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden, het bevorderen van vraaggerichte programmering en het voorkomen van overprogrammering. Met de ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke besluiten nagestreefd. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet daarom altijd worden afgewogen en gemotiveerd. Daarbij moet een beschrijving worden gegeven van de behoefte aan de betreffende ontwikkeling. Indien de ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk wordt gemaakt, dient te worden gemotiveerd waarom de ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied wordt voorzien.

Wat onder 'stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is in het Bro opgenomen en is verder uitgekristalliseerd in jurisprudentie. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het Bro 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. Onder 'bestaand stedelijk gebied' verstaat het Bro een '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'.

1.2 Het plan/project

In het zuidelijke deel van de kern Hattem bevindt zich het bedrijventerrein 't Veen. Op het noordelijke deel van het bedrijventerrein 't Veen, waren voorheen verschillende verouderde bedrijfspanden te vinden. Recent zijn de meeste van deze panden gesloopt en bestaat voor deze locatie het voornemen om woningbouw te realiseren.



Indicatieve stedenbouwkundige verkavelingstekening

Het plan bevat een gedifferentieerd woningbouwprogramma van 117 woningen, waarvan voor het overgrote deel grondgebonden woningen.

Het woongebied wordt opgezet als tuindorp, ofwel een stadswijk. Hierbij zijn grondgebondenwoningen van verschillende woningbouwtypen (vrijstaand, 2 onder 1 kap en rijwoningen) beoogd. Binnen het plangebied wordt het volgende woningbouwprogramma gerealiseerd:

Functioneel programma woningtype	Variant 1 aantal	Variant 2 aantal
Vrijstaand	3	4
2 onder 1 kap	18	18
Rijwoningen	80	77
Rug aan rug woningen	16	0
Appartementen	0	29
Totaal	117	128

Het programma is nog indicatief. Het is nog mogelijk dat er wijzigingen plaatsvinden in dit functionele programma. Om die reden zijn er 2 varianten in voorgaande tabel opgenomen. Om het plan flexibel te houden, wordt in het bestemmingsplan een bandbreedte van het aantal toegestane woningen aangehouden. Daarnaast maakt het bestemmingsplan maximaal 130 woningen mogelijk. De woningen worden voornamelijk gerealiseerd voor de koopsector. Een uitzondering hierop zijn de maximaal 29 appartementen of 16 rug-aan-rug woningen in het zuiden van het plangebied; deze zijn bedoeld voor de verhuur door de lokale woningcorporatie Triada.

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen de toets zal allereerst ingegaan worden of en waarom sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt het markt- of verzorgingsgebied bepaald. Daarna volgt de toetsing of de ontwikkeling voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en wordt gekeken of de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt. Hoofdstuk 3 bevat een eindconclusie als gevolg van de toets aan de Ladder.

2 Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Stedelijke ontwikkeling

2.1.1 Algemeen

Allereerst moet de vraag worden beantwoord of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wat onder een stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro (Besluit ruimtelijke ordening) opgenomen. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit *‘een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen’*. Andere stedelijke voorzieningen betreffen volgen de Nota van Toelichting (2017) *“accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure”*.

2.1.2 Toetsing

De voorgenomen ontwikkeling betreft de bouw van maximaal 130 woningen in de bebouwde kom van Hattem. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Uit jurisprudentie¹ blijkt dat een woningbouwplan dat voorziet in de realisatie van maximaal 11 woningen binnen een dorpskern niet hoeft te worden aangemerkt als woningbouwlocatie of een andere stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Een woningbouwplan dat voorziet in de ontwikkeling van 14 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling².

2.1.3 Conclusie

Bij onderhavige ontwikkeling worden maximaal 130 woningen gerealiseerd. Gelet op het voorgaande is voorliggende ontwikkeling aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro, immers het aantal woningen neemt met 130 toe. Om aan te tonen dat er sprake is van een ‘goede ruimtelijke ordening’ (art 3.1 Wro) is derhalve de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. De toets vindt in dit document plaats.

2.2 Verzorgingsgebied

2.2.1 Algemeen

Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling dient de behoefte aan de ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt te worden beschreven. De behoefte dient te worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het verzorgingsgebied moet van geval tot geval worden bekeken en kan sterk verschillen per functie.

¹ Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 16 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2921).

² Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 9 april 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1252).

2.2.2 Toetsing

Een belangrijke indicator voor de omvang van het verzorgingsgebied is het aantal verhuisbewegingen binnen en naar de betreffende gemeente. Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat bijna 49% van alle gevestigde personen in de gemeente Hattem uit de gemeente zelf afkomstig is.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Hattem in 2016

Verhuisbewegingen Hattem	Aantal	Aandeel (%)
Binnen gemeente Hattem	602	48,8%
Vanuit andere gemeenten	610	49,4%
Vanuit het buitenland	22	1,8%
Totaal aantal verhuizingen	1234	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Daarnaast zijn er in eerste instantie voornamelijk verhuisrelaties met de gemeente Zwolle. In mindere mate vinden er verhuisbewegingen plaats vanuit de gemeenten Heerde en Oldebroek.

Tabel: Verhuisbewegingen naar Hattem naar herkomst in 2016

Gemeente	Aantal	Aandeel (%)
Zwolle	215	35,2%
Heerde	62	10,2%
Oldebroek	53	8,7%
Groningen (gemeente)	23	3,8%
Amsterdam	14	2,3%
Utrecht (gemeente)	14	2,3%
Winterswijk	11	1,8%
Dalfsen	11	1,8%
Coevorden	11	1,8%
's-Gravenhage (gemeente)	10	1,7%
Elders	186	30,4%
Totaal	610	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het verzorgingsgebied met betrekking tot woningen zich primair richt op de gemeente Hattem. Het voorliggende plan ziet niet op de toevoeging van bijzondere woningtypes, waarvan een dusdanige aantrekkingskracht uit gaat, dat dit kopers van buiten de regio zal trekken. Mede op basis van de kenmerken van het plan is daarom met betrekking tot het verzorgingsgebied ook geen grotere reikwijdte te verwachten dan Hattem.

Het secundaire verzorgingsgebied richt zich op de buurgemeenten rondom Hattem, met name de gemeente Zwolle.

2.3 Behoefte

2.3.1 Algemeen

Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het markt- of verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang.

2.3.2 Kwantitatieve behoefte

Provinciaal woonprogramma

De behoefte aan woningen is door de Provincie Gelderland vervat in de Omgevingsvisie, waarbij de koppeling met het meest recente Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019 wordt gelegd (KWP3). In de Brochure Woningmarkt Gelderland 2013 (provincie Gelderland) is de volgende binnenregionale verdeling van woningbouwcontingenten vermeld.

Noord-Veluwe	Binnenregionale verdeling	Noord-Veluwe	% huur	% betaalbaar
Elburg	810	Elburg	27%	32%
Ermelo	715	Ermelo	40%	50%
Harderwijk	2.282	Harderwijk	21%	13%
Hattem	470	Hattem	32%	41%
Heerde	395	Heerde	24%	37%
Nunspeet	795	Nunspeet	23%	37%
Oldebroek	815	Oldebroek	5%	31%
Putten	555	Putten	28%	33%
Totaal	6.837	Totaal bruto	25%	29%
Tabel 6: Binnenregionale verdeling KWP3 Noord-Veluwe (bron: gemeentelijke informatie).		KWP3 bruto	46%	52%

Binnenregionale verdeling woningen tot 2019 met verdeling naar type

Noord-Veluwe	Netto harde capaciteit per 1 jan					Netto zachte capaciteit per 1 jan				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Elburg	1.098	966	888	803	958	428	432	172	217	191
Ermelo	491	520	392	278	223	737	650	725	759	733
Harderwijk	1.475	1.150	1.117	1.050	1.689	2.344	2.360	3.027	2.947	1.063
Hattem	314	298	280	190	227	569	589	600	600	550
Heerde	15	286	299	194	208	1.000	290	399	377	352
Nunspeet	914	880	828	849	880	411	372	252	165	80
Oldebroek	512	495	340	270	228	585	506	456	1.140	494
Putten	678	480	381	359	241	324	363	358	285	306
Totaal	5.497	5.075	4.525	3.993	4.654	6.398	5.562	5.989	6.490	3.769

Overzicht harde en zachte plancapaciteit per gemeente per 1 januari 2014

De provincie Gelderland heeft de kwantitatieve behoefte vastgesteld op circa 8.850 woningen voor de periode van 2013 t/m 2024. De bandbreedte voor Hattem deze periode bedraagt 430 - 520 woningen (huishoudens). De provincie stimuleert vooral de realisatie van woningen voor ouderen en starters en van de woonmilieus centrumstedelijk en landelijk wonen.

Regionale woonagenda Noord-Veluwe

Mede met het oog op nieuwe afspraken met de provincie in het kader van de Kwantitatieve Opgave Wonen, dat het oude Kwalitatieve Woningbouw Programma vervangt, hebben de samenwerkende gemeenten Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek, Putten, Hattem en Heerde in Regio Noord-Veluwe de Woonvisie Regio Noord-

Veluwe 2014 opgesteld. Voordat deze regionale woonvisie is opgesteld, is voor de gehele regio de huidige situatie op de woningmarkt en de verwachte ontwikkelingen in de toekomst geanalyseerd, op basis van het landelijke woningbehoefteonderzoek WoON 2012 en aanvullende analyses van daadwerkelijke verhuisbewegingen.

Op basis van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat, ondanks het feit dat de huishoudensgroei in de komende decennia afvlakt, er een behoefte blijft aan extra woningen. Op regionaal niveau zet de groei van het aantal huishoudens in de toekomst door.

De totale groei op de woningmarkt waar in de periode tot 2020 rekening mee wordt gehouden, is circa 5.600 huishoudens. Daarin is begrepen de extra woningbehoefte als gevolg van het proces van extramuralisatie.

Woonvisie Hattem

Door de gemeente Hattem is in 2015 de Woonvisie Hattem opgesteld. De regionale woonvisie Noord-Veluwe is kaderstellend voor het lokale woonbeleid van de betrokken gemeenten en daarmee ook de woonvisie van Hattem. Wat betreft de totale kwantitatieve opgave wordt dan ook verwezen naar de prognose die in de Regionale woonvisie Noord-Veluwe is opgenomen.

Voor de invulling van deze programmeringsbehoefte in de Woonvisie Hattem zijn de volgende locaties in beeld waarbij voor elke locatie indicatief is weergegeven om hoeveel woningen het gaat en welk type woningen.

locatie	aantal	toevoeging	onttrekking	e.g.	m.g.	oplevering
Assenrade	120	120	0	120	0	2015-2018
Het Veen 1	160	160	0	100	60	2017
Het Veen 2	300	285	15	220	80	2020
Hezenberg	14	14	0	14	0	2016
IJsbaan	80	80	0	10	70	2017
Hof van Blom	56	18	38	0	56	2016
Uilennest	60	28	32	0	60	2015
Nieuweweg	30	25	5	0	30	2016
Watermulder	20	20	0	0	20	nnb
Vijzelpad	8	6	2	8	0	nnb

Uit het voorgaande schema blijkt dat de woningen voor Het Veen onderdeel zijn van de programmeringsbehoefte in de woonvisie van de gemeente Hattem. Het beoogde aantal woningen van 117-128 valt binnen deze programmering. Hiermee heeft er regionale afstemming plaatsgevonden.

Woningmarktonderzoek Gemeente Hattem – Triada (2017)

In oktober 2017 heeft de gemeente Hattem samen met de woningcorporatie Triada het onderzoeksbureau Companen een woningmarktonderzoek in de gemeente Hattem laten uitvoeren. In het onderzoek zijn de demografische trends en de huidige stand van zaken wat betreft de woningvoorraad in beeld gebracht. Aan de hand hiervan is de toekomstige woningbehoefte geschetst. Kwantitatief wordt uit het onderzoek duidelijk dat aan de hand van de huishoudensprognose een extra woningbehoefte van 560 woningen voor de gemeente Hattem wordt verwacht tot 2032.

Conclusie

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het planvoornemen van max. 130 woningen kwantitatief gezien past binnen de actuele regionale behoefte en regionale afspraken die zijn gemaakt. Hiermee heeft er voor dit plan regionale afstemming plaatsgevonden.

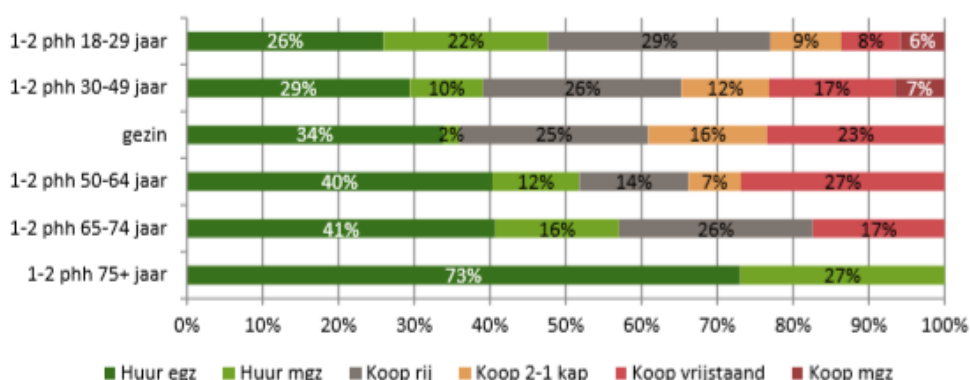
2.3.3 Kwalitatieve behoefte

Woningmarktonderzoek Gemeente Hattem – Triada (2017)

De gemeente Hattem heeft samen met de woningcorporatie Triada het onderzoeksbureau Companen een woningmarktonderzoek laten uitvoeren in de gemeente Hattem. Het hoofddoel van het woningmarktonderzoek luidt als volgt:

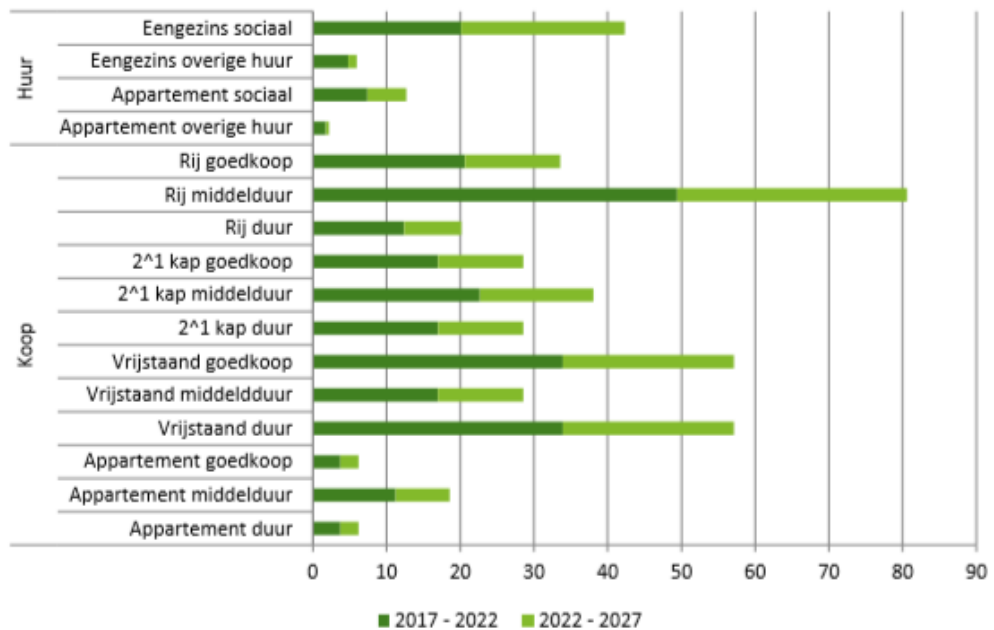
Hoe zien de kwantitatieve en kwalitatieve woningmarktopgaven voor de gemeente Hattem er voor de komende tien jaar uit (met doorkijk naar de komende vijftien jaar), zowel voor de huur- als koopvoorraad, bestaande voorraad en nieuwbouw?

De kwalitatieve woonwensen worden in het onderzoek gebaseerd op geïnventariseerde woonwensen uit recent uitgevoerd onderzoek en deels uit feitelijke verhuisbewegingen in de gemeente Hattem in de afgelopen jaren. Feitelijk voorgedane verhuisbewegingen zijn vaak een goede graadmeter voor de toekomstige woningbehoefte. Ze geven aan welke verhuisbewegingen per doelgroep reëel zijn op de lokale woningmarkt (zowel qua type als prijsklasse). Onderstaande figuur geeft per huishoudentype aan welke verhuisbewegingen men naar of binnen de gemeente Hattem heeft gemaakt in de afgelopen jaren.



Bron: CBS (2017).

Naast feitelijke verhuisstromen wordt er ook naar de geuite woonwensen van doelgroepen gekeken. In onderstaande figuur staat de kwalitatieve woningbehoefte voor de gemeente Hattem, gebaseerd op deels feitelijke verhuisstromen en deels geïnventariseerde woonwensen



Bron: CBS (2017), WoON2015.

Koopsector

Uit het voorgaande blijkt dat de kwalitatieve woningbehoefte in de gemeente Hattem zich voornamelijk richt op de koopsector. De meeste vraag binnen de koop gaat uit naar middeldure rij- en hoekwoningen (afkomstig van starters, jonge 1+2 persoons-huishoudens en gezinnen) en vrijstaande woningen (afkomstig van gezinnen en vitale senioren). Dit betekent dat deze diversiteit in voldoende mate terug moet keren in de nieuwbouwopgave, om aan te sluiten op de woonwensen van woningzoekenden in Hattem.

Huursector

Op basis van de voorgaande gegevens en diverse informatie uit het onderzoek dient de sociale huurvoorraad in de komende tien jaar met 85 tot 120 woningen uitgebreid te worden.

Woonmilieu

Hattem heeft in het verleden vooral veel vestigers uit de gemeente Zwolle aangetrokken. In combinatie met het vestigingsoverschot van gezinnen, lijkt Hattem daarmee een sterk profiel te hebben voor verhuiscandidate uit een stedelijk woonmilieu die op zoek zijn naar een ruime woning in een kindvriendelijke omgeving. Er wordt aanbevolen hier op inspelen door bij de nieuwbouwopgave de focus te leggen bij het invullen van de woonwensen voor gezinnen met kinderen.

Conclusie

Het woningbouwplan 't Veen voorziet voornamelijk in grondgebonden rijwoningen en een aantal 2-onder-1-kap woningen en een enkele vrijstaande woning in de koopsec-

tor. De 29 appartementen of 16 rug-aan-rug woningen vormen een uitzondering hierop, deze worden gebouwd voor de woningcorporatie Triada. Tevens wordt er voorzien in een bouwplan in een groen-stedelijke omgeving. Uit het voorgaande blijkt dat het kwalitatieve woningbouwprogramma voor de woningbouwlocatie goed aansluit op de kwalitatieve behoefte. Met het plan wordt immers voornamelijk voorzien in rijwoningen in de koopsector, hier is het meeste behoefte aan. Ook is de behoefte aan 2-onder-1 kappers, en vrijstaande woningen in de koopsector is aangetoond. Ten slotte voorziet het plan in maximaal 29 huurwoningen, volgens het woningmarktonderzoek is hier tot 2027 ook voldoende vraag naar.

2.4 Bestaand stedelijk gebied

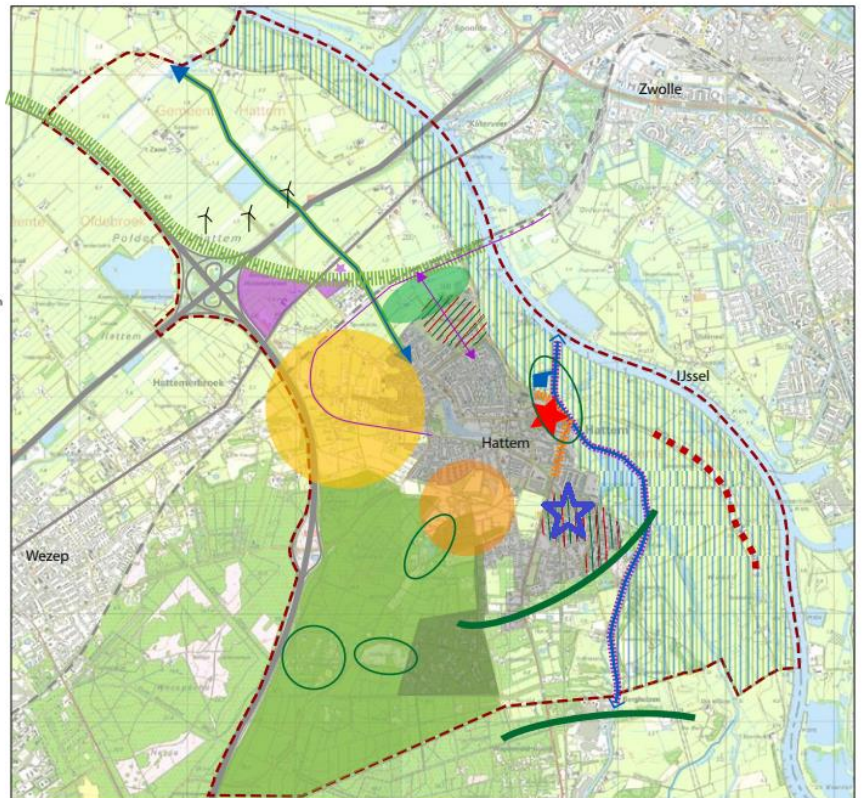
2.4.1 Algemeen

Nu is gebleken dat de ontwikkeling voorziet in een behoefte, moet worden aangetoond in hoeverre die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Het Bro definieert het bestaand stedelijk gebied als: *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*. Naast de criteria uit de definitie moet de geldende bestemming ook betrokken worden bij het beoordelen of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied.

2.4.2 Toetsing

Gezien de definitie en de positie van de te ontwikkelen locatie binnen Hattem, kan worden gesteld dat er sprake is van herstructurering van bestaand stedelijk gebied. Dit wordt onderstreept door de structuurvisie van Hattem, waar aan de locatie 'kern Hattem' is toegekend (zie onderstaand kaartfragment afkomstig uit het Ruimtelijk ontwikkelingsplan Hattem).

Ontwikkelingsvisie Hattem



Ontwikkelingsvisie Hattem, globale aanduiding plangebied blauwe ster (bron: ruimtelijk ontwikkelingsplan, gemeente Hattem)

2.4.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling wordt voorzien in bestaand stedelijk gebied. Bovendien is gemotiveerd dat de voorgestelde ontwikkeling op deze locatie past. De geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte wordt dan ook gerealiseerd in bestaand stedelijk gebied.

3 Conclusie

Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat de Ladder voor duurzame verstedelijking positief is doorlopen. De ontwikkeling voorziet in een behoefte en vindt binnen bestaand stedelijk gebied plaats. Daarmee wordt de ontwikkeling als haalbaar geacht voor wat de betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.