



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Oldebroek, Spronksweg en Hollander- straat

Gemeente Oldebroek

Datum: 15 september 2023

Projectnummer: 210219.01

INHOUD

TOELICHTING

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	5
2.1	Stedelijke ontwikkeling	5
2.2	Marktgebied	5
2.3	Behoefte	7
2.4	Bestaand stedelijk gebied	9
3	Conclusie	11

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.

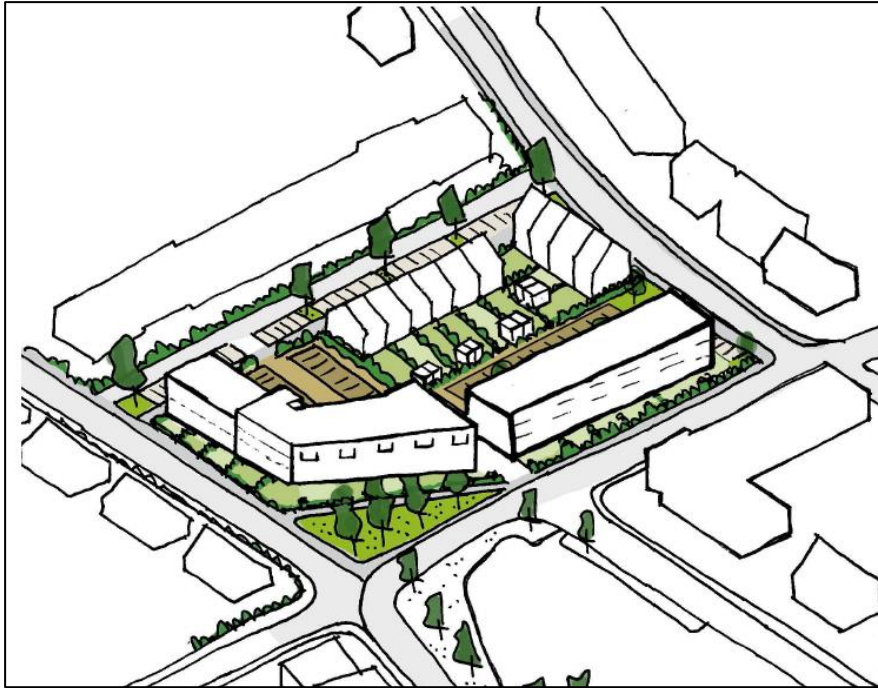
Het doel dat hiermee wordt beoogd is het stimuleren van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening, onder meer door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden, het bevorderen van vraaggerichte programmering en het voorkomen van overprogrammering. 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

Het plangebied ligt in het midden van de kern Oldebroek. Het betreft gronden welke in de huidige situatie reeds gebruikt worden ten behoeve van 28 huurwoningen. Deze woningen zijn verouderd en voldoen niet meer aan de huidige normen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en levensloopbestendigheid. Daarom bestaat de wens om de locatie te herontwikkelen.

De voorgenomen ontwikkeling gaat uit van de realisatie van maximaal 12 grondgebonden woningen en 50 appartementen, variërend van twee- tot driekamerappartementen. Het gaat om woningen die tot de sociale huursector behoren. Navolgende afbeelding toont de beoogde massastudie van de woningbouwontwikkeling. Omdat de beoogde ontwikkeling niet past binnen het huidige bestemmingsplan, wordt een nieuw bestemmingsplan opgesteld.



Massastudie (bron: IMOSS).

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 realisatie van maximaal 12 grondgebonden woningen en 50 appartementen in het midden van de kern Oldebroek. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan. Daarnaast blijkt uit jurisprudentie¹ 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 12 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling². Gelet op het feit dat voorliggend plan per saldo voorziet in de realisatie van 34 nieuwe wooneenheden (62 minus 28 woningen) wordt gesteld dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is voorliggende ontwikkeling aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro. Daarom is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Deze toets vindt in dit document plaats.

2.2 Marktgebied

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. Concreet stelt het Bro: *De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en,*

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. 25 maart 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:953).

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 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 verzorgings- of marktgebied moet van geval tot geval worden bekeken en kan sterk verschillen per functie.

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 meer dan 40% van alle gevestigde personen in de gemeente Oldebroek uit de gemeente zelf afkomstig is.

Verhuisbewegingen Oldebroek (2021)	Aantal	Aandeel
Binnen gemeente Oldebroek	815	42,6%
Vanuit andere gemeenten	1.005	52,6%
Vanuit het buitenland	92	4,8%
Totaal aantal verhuizingen	1.913	100%

Daarnaast zijn er in eerste instantie voornamelijk verhuisrelaties met de gemeente Elburg en Zwolle. In mindere mate vinden er verhuisbewegingen plaats vanuit de gemeenten Kampen, Hattem en Nunspeet.

Herkomst verhuisbewegingen richting Oldebroek (2021)	Aantal	Aandeel
Elburg	178	9,3%
Zwolle	149	7,8%
Kampen	63	3,3%
Hattem	44	2,3%
Nunspeet	41	2,1%
Harderwijk	34	1,8%
Ermelo	30	1,6%
Dronten	25	1,3%
Apeldoorn	24	1,2%
Lelystad	19	1,0%
Elders	1.306	68,3%
Totaal	1.913	100%

Bovenstaande tabel laat de verhuisbewegingen naar de gemeente Oldebroek (als geheel) zien. Nieuwkomers in Oldebroek zijn met name afkomstig uit Elburg en Zwolle, en in mindere mate uit Kampen, Hattem en Nunspeet.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het marktgebied zich primair richt op de gemeente Oldebroek. Op basis van de aard en de verhuisbewegingen uit het verleden, geldt de verwachting dat de woningbouwontwikkeling geen bovengemeentelijke aantrekkingskracht heeft.

2.3 Behoefte

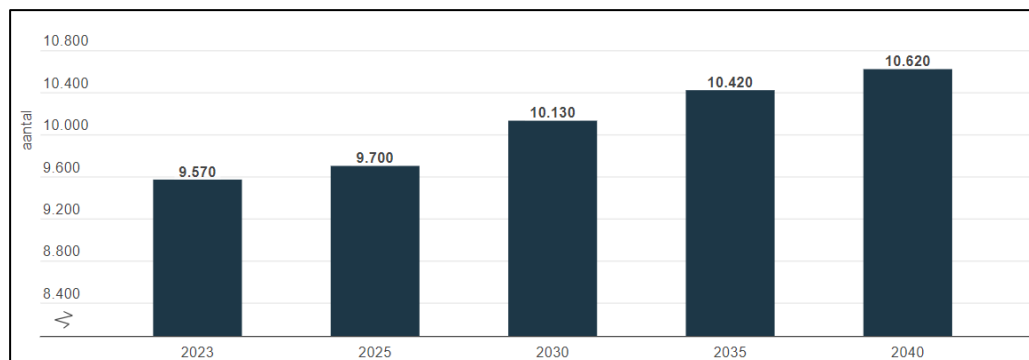
2.3.1 Algemeen

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

Kwantitatieve huishoudensontwikkeling

De vraag naar woningen wordt in belangrijke mate bepaald door de demografische ontwikkelingen. Voor de kwantitatieve woningbehoefte geldt dat het sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van het aantal huishoudens. In 2023 is de meest recente Primos-prognose uitgebracht. Deze prognose is navolgend weergegeven.



Verwachte huishoudensgroei binnen de gemeente Oldebroek tot 2040 (bron: Primos-prognose 2023, ABF Research).

Op 1 januari 2023 telde de gemeente Oldebroek circa 9.570 huishoudens. De gemeente Oldebroek groeit naar verwachting de komende jaren door wat betreft het aantal huishoudens. Richting 2040 wordt verwacht dat er circa 10.620 huishoudens in de gemeente aanwezig zijn. Dit komt neer op een groei van circa 1.050 huishoudens.

Regionale Woondeal Noord-Veluwe 2022-2030

In de regionale woondeal worden afspraken en ambities uitgesproken over de bouwopgave die in de regio speelt. Zo zet de regio in op de toevoeging van ruim 12.500 woningen verspreid over de 7 gemeenten Elburg, Ermelo, Harderwijk, Hattem, Nunspeet, Oldebroek en Putten. Voor de gemeente Oldebroek betekent dat er bijna 1.000 woningen tot 2030 bij gebouwd dienen te worden. Als wordt gekeken naar de harde plancapaciteit van de gemeente blijft deze met 258 nog ruim onder de benodigde 994 woningen. Dit komt neer op 26% van de totale woningbouwopgave waar Oldebroek

voor staat. Dat betekent dat er nog veel nieuwe plannen toegevoegd moeten worden aan de harde plancapaciteit om te kunnen voorzien in de kwantitatieve afspraken uit de woondeal.

Oldebroek	Realisatie woningen bruto	Sloop	Realisatie woningen netto	Totale plancapaciteit	Harde plancapaciteit
2022	66	0	66	66	66
2023	86	1	85	85	85
2024	79	0	79	79	79
2025	247	3	244	244	0
2026	220	30	190	190	27
2027	71	1	70	70	1
2028	75	2	73	73	0
2029	75	2	73	73	0
2030	75	2	73	73	0
Totaal	994	41¹⁵	953	994	258
	100%	4%	96%	100%	26%

Woonprogramma gemeente Oldebroek 2021

Ter voorbereiding op de woningbehoefte van de (toekomstige) inwoners heeft de gemeente Oldebroek in 2021 een woonprogramma opgesteld. Dit is een vervolg op de Woonvisie van 2016-2020. In het Woonprogramma staat waar gebouwd zal worden, welk typen woningen toegevoegd worden en voor wie er gebouwd wordt. Het Woonprogramma vormt de basis voor gesprekken met woningcorporaties, zorgpartijen en ontwikkelaars om tot concrete (nieuwbouw) plannen te komen. Het Woonprogramma is door de gemeenteraad op 30 september 2021 vastgesteld.

In het Woonprogramma van de gemeente Oldebroek zijn verschillende woningbouwlocaties opgenomen. Voorliggend plan maakt geen onderdeel uit van de aangewezen locaties. In algemene zin geldt dat aangegeven is dat er in de gemeente Oldebroek voornamelijk zachte plannen zijn waarvoor nog geen onherroepelijke bouwtitel geldt.

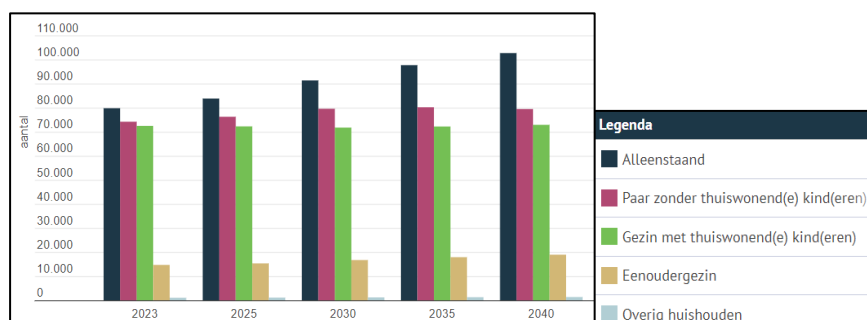
Conclusie

Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling binnen de gemeente Oldebroek, de kwantitatieve woonopgave van de regio en gemeente en de geringe (harde) plancapaciteit in Oldebroek wordt geconcludeerd dat het plan past binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied.

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

Kwalitatieve huishoudensontwikkeling

De vraag naar woningen wordt in belangrijke mate bepaald door de demografische ontwikkelingen. Voor de kwantitatieve woningbehoefte geldt dat het sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van het aantal huishoudens.



Verwachte kwalitatieve huishoudensgroei binnen de woningbouwmarktregio Zwolle tot 2040 (bron: Primos-prognose 2023, ABF Research).

Uit de regionale huishoudensontwikkeling blijkt dat de kleinere huishoudensgroepen de komende jaren voornamelijk een groei door (blijven) maken. Voor de gezinnen met thuiswonende kinderen wordt een geringe krimp geprognosticeerd.

Regionale Woondeal Noord-Veluwe 2022-2030

In de regionale woondeal wordt vanuit kwalitatief perspectief voornamelijk ingezet op het realiseren van voldoende betaalbare woningen. De regio zet zich met de woondeal tot en met 2030 in voor de realisatie van in totaal 7.990 woningen in het betaalbare segment, dat is 63% van de totale regionale woningbouwopgave. In het beleidsprogramma 'Een thuis voor iedereen' is opgenomen dat via de regionale woningbouwprogrammering de nieuwbouw van sociale huurwoningen zo wordt gepland dat wordt toegewerkt naar een meer evenwichtige verdeling van de woningvoorraad, met een streven naar op termijn 30% sociale huurwoningen in de woningvoorraad. Dit betekent dat de gemeenten met minder dan 30% sociale huur in de bestaande woningvoorraad moeten bijdragen aan dit streven door in de programmering een hoger percentage sociale huurwoningen op te nemen dan zij nu in de voorraad hebben. Zo wordt regionaal gekomen tot een betere balans in de woningvoorraad.

Woonprogramma gemeente Oldebroek 2021

In het woonprogramma van de gemeente Oldebroek wordt een toename in het aantal eenpersoonshuishoudens voorspeld. Deze groei wordt voornamelijk bepaald door gezinsverdunding, voornamelijk bij inwoners van 65 jaar en ouder. Hierdoor ontstaat een disbalans in de woningvoorraad. Namelijk teveel grote eengezinswoningen en te weinig woningen voor kleine huishoudens.

De groeiende doelgroep 65-plussers hebben het ouder worden al in hun achterhoofd zitten en kiezen daardoor mogelijk voor een geschikte woning nabij voorzieningen. De woningen in voorliggend plan kunnen levensloopgeschikt worden gemaakt en zijn gesitueerd dicht bij de voorzieningen in het centrum van Oldebroek. Uit de woningbouwontwikkeling van de periode 2012-2020 wordt gekeken is te zien dat er nog te weinig wordt gebouwd voor de groeiende doelgroep 65-plussers en dit mogelijk tot gevolg heeft dat meer senioren de gemeente noodgedwongen zullen moeten verlaten.

Conclusie

Gelet op de kwalitatieve huishoudensontwikkeling met bijbehorende woonwensen kan gesteld worden dat het plan met haar woonprogramma aansluit bij de demografische ontwikkelingen in het verzorgingsgebied. Er wordt ingezet op een plan waarbij aandacht is voor het realiseren van woningen voor kleinere huishoudensgroepen in de sociale huursector. Daarbij wordt uitgegaan van het realiseren van levensloopbestendige woningen. Dit maakt dat de ontwikkeling voorziet in een kwalitatieve behoefte van het verzorgingsgebied.

2.4 Bestaand stedelijk gebied

2.4.1 Algemeen

Nu is gebleken dat de ontwikkeling voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve 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

Het plangebied maakt onderdeel uit van de bebouwde kom van Oldebroek. In de huidige situatie is het plangebied reeds bebouwd met woningen. De omgeving van het plangebied wordt ook vrijwel volledig gevormd door woningen en andere bebouwing/stedelijke functies. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het plangebied, wordt geconcludeerd dat het plangebied in het bestaand stedelijk gebied ligt.

Bovendien kan gezien de heersende functies in de omgeving van het plangebied en het karakter van de beoogde ontwikkeling gesteld worden dat de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling op deze locatie past. De sociale huurwoningen sluiten aan bij de bestaande woonomgeving. Daarnaast wordt de ontwikkeling ruimtelijk gezien ingepast in de ruimtelijke structuren van de omgeving, door onder andere qua schaal en uitstraling aan te sluiten bij de bestaande bebouwing in de omgeving.

2.4.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling is gesitueerd 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 kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en vindt binnen bestaand stedelijk gebied plaats. Daarmee wordt de ontwikkeling als haalbaar geacht voor wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.