

Notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking'

Wezep, Meidoornstraat 20 en Berberisstraat 11

Omgevingsvergunningen

Wijzigingsplannen

Uw specialist in Bestemmingsplannen

Rood voor Rood - Ruimte voor Ruimte

Ruimtelijk advies

Inleiding

De voorliggende notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' heeft betrekking op de vrijkomende schoollocaties 'De Meidoorn' en 'Oranjeschool', gelegen aan de Meidoornstraat 20 en Berberisstraat 11 te Wezep, in de gemeente Oldebroek. De gemeente Oldebroek is voornemens om deze locaties te herontwikkelen tot woningbouwlocaties, waarbij 50 levensloopbestendige appartementen worden gerealiseerd. Voor de ontwikkeling is een herziening van het geldende bestemmingsplan benodigd. Vanuit het ruimtelijk spoor is toetsing aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' benodigd.

Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: Ladder) is een instrument voor efficiënt ruimtegebruik. 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 (artikel 3.1.6, lid 2) opgenomen. Op 1 juli 2017 is de Ladder in het Besluit ruimtelijke ordening 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.

Doel van de ladder voor duurzame verstedelijking is een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. De Ladder is van toepassing bij 'nieuwe stedelijke ontwikkelingen' (3.1.6 Bro). Er zijn inmiddels meerdere gerechtelijke uitspraken geweest over deze begripsdefinitie. 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 stedelijke ontwikkeling wordt gezien (ABRvS 16 september 2015; ECLI:NL:RVS:2015:2921).

Gewenste ontwikkeling

Aan de Meidoornstraat 20 en de Berberisstraat 11 in de kern van Wezep bevinden zich twee vrijgekomen schoollocaties, te weten 'De Meidoorn' en de 'Oranjeschool'. Deze locaties zijn in het eerste kwartaal van 2021 vrijgekomen en zijn nu beschikbaar voor herontwikkeling. Het voornemen ziet toe op de herontwikkeling van beide locaties, waarbij 22 appartementen aan de Meidoornstraat 20 en 28 appartementen aan de Berberisstraat 11 worden gerealiseerd. In afbeelding 1 is de huidige situatie van het projectgebied opgenomen, waarin het te ontwikkelen gebied rood is omlijnd. In afbeelding 2 is de gewenste situatie te zien.



Afbeelding 1 Huidige situatie Meidoornstraat 20 (links) en Berberisstraat 11 (rechts) (Bron: PDOK, bewerkt)



Afbeelding 2 Gewenste situatie projectgebied (Bron: Gemeente Oldebroek)

Aangezien de voorliggende ontwikkeling voorziet in de realisatie van 50 woningen, is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking is daarmee noodzakelijk. Hierna wordt de ontwikkeling getoetst aan de Ladder.

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 'bestaand stedelijk gebied' en 'stedelijke ontwikkeling'. In de Bro zijn in artikel 1.1.1 definities opgenomen voor:

- bestaand stedelijk gebied: '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'.
- stedelijke ontwikkeling: 'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.'

Artikel 3.1.6 lid 2 van de Bro geeft aan dat de toelichting op een ruimtelijk plan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, moet voldoen aan een aantal voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte;
- b. 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.

Wat is het verzorgingsgebied?

Voordat de behoefte in beeld kan worden gebracht, moet ten eerste duidelijk zijn wat het ruimtelijk verzorgingsgebied voor de ontwikkeling betreft. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. De aard en de omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen.

In het Woonprogramma Oldebroek 2021¹ zijn de verhuizingen in de gemeente Oldebroek in beeld gebracht. Er is een licht overschot van gevestigde personen in de gemeente (33 personen per jaar). Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door personen in de leeftijdsgroep 30-50 jaar. De daling in de leeftijdsgroep 20-30 jaar is logisch aangezien veel jongeren vanwege studie of werk vertrekken naar een andere gemeente. De

¹ Gemeente Oldebroek (2021). *Woonprogramma gemeente Oldebroek 2021*.

meeste mensen vertrekken naar Zwolle en Elburg, maar ook naar steden als Apeldoorn, Groningen, Amsterdam, Utrecht en Den Haag.

Opvallend is dat er meer personen van 65+ vertrekken dan zich vestigen. Dit kan te maken hebben met een tekort aan levensloopgeschikte woningen binnen de gemeente Oldebroek. Wanneer nader wordt ingezoomd op deze doelgroep dan is te zien dat het voornamelijk de mensen van 75 jaar en ouder zijn die vertrekken. Kijkend echter naar de aantallen dan zitten de grote verhuisbewegingen bij de leeftijdsgroepen 20-30 en 30-50 jaar.

Kijkend naar de ontwikkeling van de woningvoorraad is duidelijk te zien dat vooral het aantal eengezinswoningen in de periode 2012 – 2020 is toegenomen van 7.346 tot 7.939, oftewel: een toename van 593 woningen (+8,1%). Het aantal meergezinswoningen (appartementen) is eveneens gestegen. Van 1.264 tot 1.379 is een toename van 115 (+9,1%). Verhoudingsgewijs is de stijging grotendeels gelijk. Echter, gezien de toenemende vergrijzing is de stijging van het aantal geschikte woningen voor senioren niet in lijn met de stijging van het aantal 65+ huishoudens. In de periode 2020 – 2030 stijgt het aantal eenpersoons huishoudens binnen deze leeftijdscategorie met 452 (+42%) en het aantal meerpersoonshuishoudens met 582 (+33%). Wanneer er verhoudingsgewijs niet meer gebouwd wordt voor deze doelgroep zullen er in de toekomst nog meer senioren de gemeente verlaten.

De voorliggende ontwikkeling voorziet in de realisatie van 50 appartementen in twee appartementencomplexen in de kern van Wezep. De appartementen worden levensloopbestendig ontwikkeld en richten zich daarmee voornamelijk op de doelgroep van de senioren. Levensloopbestendige appartementen zijn daarentegen ook voor jongeren geschikt. De ontwikkeling voorziet daarmee in geschikte woningen voor de leeftijdsgroepen 20-30 en 65+. In het woonprogramma Oldebroek 2021 is naar voren gekomen dat de huidige woningvoorraad onvoldoende levensloopgeschikte woningen biedt, wat tot verhuisbewegingen uit de gemeente leidt in beide leeftijdsgroepen. Het ruimtelijk verzorgingsgebied van de voorliggende ontwikkeling is daarom primair gemeentelijk.

Wat is de behoefte?

De woningbehoefte wordt bepaald door de vraag naar woningen binnen de gemeente en de gevolgen voor de beschikbaarheid van woningen door mensen die naar een andere gemeente vertrekken en mensen die zich vanuit een andere gemeente vestigen. In de vorige paragraaf is reeds ingegaan op de verhuisbewegingen die zich in de gemeente Oldebroek voordoen. Hieruit is gebleken dat er meer senioren vertrekken dan zich vestigen in de gemeente en dat de verwachting is dat het aantal vertrekkende senioren alleen maar zal toenemen wanneer er verhoudingsgewijs niet meer wordt gebouwd voor deze doelgroep.

In afbeelding 3 is het aantal personen woonachtig in de gemeente Oldebroek opgenomen die qua inkomen in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. De huishoudens zijn gesplitst in doelgroep volkshuisvesting, huurtoeslag en inkomen verdeeld per vijfjaarssnede (20%-groepen). Duidelijk is de toename van het aantal mensen die een laag of onder gemiddeld inkomen hebben.



Afbeelding 3 Populatie gemeente Oldebroek naar doelgroep volkshuisvesting, huurtoeslag en inkomen 20% groepen 2020 – 2040 (Bron: Woonprogramma gemeente Oldebroek 2021)

Bij de senioren is er vooral een forse stijging te zien van lage inkomens bij de eenpersoonshuishoudens waarbij de stijging het grootst is onder de 75-plussers. Verklaring is dat na het wegvallen van de partner ook het inkomen daalt, zowel de AOW, als het mogelijke pensioen. Overigens is het mogelijk dat deze ouderen nog wel over vermogen beschikken, bijvoorbeeld in de vorm van een eigen huis. Bijna 60% van de ouderen in de gemeente Oldebroek heeft een vermogen van meer dan €150.000,-, terwijl dit percentage in Nederland circa 40% is. De woningcorporaties twijfelen eraan of zij ouderen met een eigen vermogen maar laag inkomen moeten huisvesten. Omnia ziet dat er seniorenwoningen worden verhuurd aan mensen met vermogen omdat zij in de koopmarkt geen betaalbare levensloopgeschikte woning kunnen vinden. De druk op de sociale huurwoningen kan worden verlaagd door deze senioren te laten doorstromen naar geschikte koopwoningen of huurwoningen in de vrije sector. Het gaat dan om levensloopgeschikte woningen in de prijsklasse van €250.000,- tot €400.000, -.

Volgens de huurdersorganisaties zijn er meer betaalbare levensloopgeschikte woningen nodig. De nabijheid van voorzieningen is gewenst maar niet absoluut noodzakelijk. Er is zowel vraag naar grondgebonden levensloopgeschikte woningen (bijvoorbeeld patio woningen) als appartementen. Wanneer er meer woningen in de gemeente Oldebroek worden gebouwd dan moet het aandeel sociale huurwoningen daarmee in de pas blijven lopen.

Bijdrage van de ontwikkeling aan de behoefte

In de gemeente Oldebroek wordt geen grote toename verwacht in het aantal huishoudens. Door de bovengemiddelde vergrijzing in de gemeente wordt echter wel een verandering in de samenstelling van deze huishoudens verwacht. Er zal een toenemende behoefte zijn aan geschikte woningen voor senioren. Momenteel is er reeds sprake van een mismatch in de woningvoorraad, gezien het te grote aandeel eengezinswoningen en te weinig levensloopbestendige woningen. Deze mismatch zal alleen maar toenemen indien niet voor deze behoefte wordt gebouwd. Met de bouw van levensloopbestendige woningen kan daarnaast worden voorzien in de woonbehoefte van jongeren, aangezien levensloopgeschikte woningen ook voor jongeren geschikt zijn. Deze woningen kunnen eerst door jongeren worden bewoond om daarna beschikbaar te komen voor de groeiende groep ouderen.

Uit het Woonprogramma gemeente Oldebroek 2021 komt een duidelijke behoefte naar levensloopbestendige woningen naar voren. Deze behoefte wordt ook bevestigd in de Visie op Wonen, Welzijn en Zorg (WWZ)². In deze visie wordt als belangrijke ontwikkeling aangehaald dat steeds meer inwoners langer thuis wonen en dat de behoefte aan passende, levensloopbestendige woonruimte steeds verder toeneemt. Hierbij is het tevens van belang om ook naar de leefomgeving te kijken, bijvoorbeeld of voorzieningen bereikbaar zijn en contact met mensen die verder weg wonen mogelijk blijft.

De voorgenomen ontwikkeling voorziet in de realisatie van 50 levensloopbestendige appartementen in de kern van Wezep. De ontwikkeling draagt uitstekend bij aan de hierboven beschreven behoefte aangezien deze inspeelt op de behoefte naar levensloopbestendige woningen. Hiermee wordt voorzien in de concrete vraag van met name senioren, maar ook die van jongeren, waardoor een bijdrage wordt geleverd aan het tegengaan van (noodgedwongen) verhuizing naar een andere gemeente. De woningen worden verder gerealiseerd in de nabijheid het Meidoornplein, waardoor alle noodzakelijke voorzieningen op loopafstand aanwezig zijn.

Geconcludeerd wordt dat er een concrete behoefte bestaat aan de voorgenomen ontwikkeling.

Ligt de stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

De voorgenomen ontwikkeling betreft de herontwikkeling van de vrijkomende schoollocaties 'De Meidoorn' en 'Oranjeschool'. De locaties liggen in de kern van Wezep in de gemeente Oldebroek. Hiermee is er sprake van een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied.

Conclusie

Met de voorgenomen bestemmingsplanwijziging voor de Meidoornstraat 20 en de Berberisstraat 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 en binnen bestaand stedelijk gebied mogelijk wordt gemaakt. De ontwikkeling is daarmee in overeenstemming met de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'.

² Gemeente Oldebroek (2021). *Visie op Wonen, Welzijn en Zorg 2022-2030*.