

Onderbouwing Ladder voor duurzame verstedelijking De Brink 2, Raalte

Omgevingsvergunningen

Wijzigingsplannen

Uw specialist in Bestemmingsplannen

Rood voor Rood - Ruimte voor Ruimte

Ruimtelijk advies

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Algemeen

Het voornemen bestaat om aan de Brink 2, ter plaatse van de voormalige school de Zonnehof, 20 grondgebonden woningen te realiseren. Deze woningen bestaan uit 8 65+ woningen (aanleunwoningen, waarbij gebruik gemaakt kan worden van de faciliteiten van woonzorgcentrum De Hartkamp), 4 sociale huurwoningen en 8 koopwoningen. De sociale woningen worden in de toekomst verhuurd door woningbouwcoöperatie SallandWonen, voor huurprijzen onder de liberalisatiegrens. De 16 overige woningen worden verkocht voor verkoopprijzen tot maximaal € 300.000,- V.O.N.

In het woonprogramma van het projectgebied (Raelterhof) is geprobeerd zoveel mogelijk in te spelen op de lokale woningbehoefte. Alle woningen in het programma van Raelterhof zijn levensloopbestendig. Uitgangspunten hierbij zijn toegankelijk wonen, rolstoelvriendelijk, doorgankelijkheid, oplaadmogelijkheden in de berging en praktisch en functioneel sanitair. Ook in de openbare ruimte is levensloopbestendigheid als uitgangspunt genomen. Dit sluit aan op de woningbehoefte in Raalte en omgeving. De gezamenlijke binnentuin vormt daarbij het hart van de nieuwe buurt. Deze ruimte nodigt uit tot contact met de burens en verbinding met de rest van de wijk. De vier sociale huurwoningen beschikken daarnaast over een compacte privétuin die een groene onderhoudsvriendelijke inrichting kan krijgen en een eigen berging. De kavels van de sociale huurwoningen hebben een oppervlakte van circa 85 m². De kavels van de koopwoningen variëren qua oppervlakte tussen de circa 85 en circa 105 m².

De voorgenomen ontwikkeling is niet in overeenstemming met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Om het voornemen mogelijk te maken is een bestemmingsplanherziening benodigd. Onderdeel van dit bestemmingsplan is dat aangetoond moet worden dat wordt voldaan aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Voorliggende ladderonderbouwing voorziet in de benodigde toetsing in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

In afbeelding 1.1 is een tekening van de gewenste situatie weergegeven. In afbeelding 1.2 is een impressie opgenomen van de gewenste situatie.



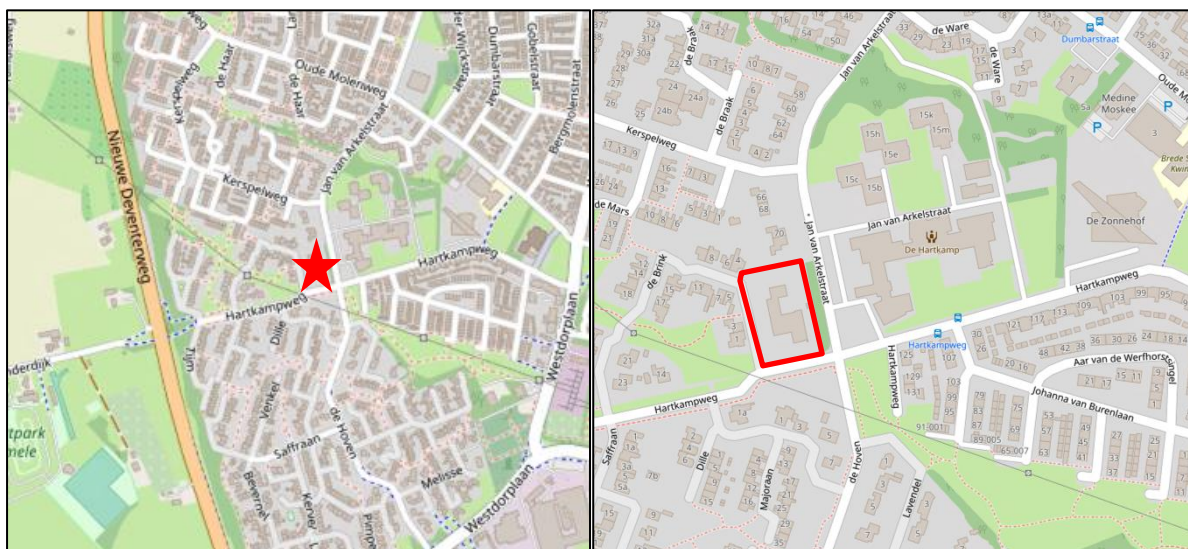
Afbeelding 1.1 Inrichting nieuwe situatie projectgebied (Bron: vanwijnen)



Afbeelding 1.2 Impressie nieuwe situatie projectgebied (Bron: vanwijnen)

1.2 Locatie projectgebied

Het projectgebied ligt in Raalte. Het projectgebied staat kadastraal bekend als gemeente Raalte, sectie L, perceelnummers 7259 en 7260. In afbeelding 1.3 is de ligging van het projectgebied ten opzichte van de kern Raalte en de directe omgeving met respectievelijk een rode ster en een rode omlijning weergegeven.



Afbeelding 1.3 Locatie projectgebied ten opzichte van Raalte en de directe omgeving (Bron: Plattekaart.nl)

HOOFDSTUK 2 WETTELIJK KADER

In de SVIR (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, voorloper van de Nationale Omgevingsvisie) is de Ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. De Ladder is van toepassing op bestemmingsplannen, uitwerkings- en wijzigingsplannen en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder a sub 3 van de Wabo.

Deze Ladder 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. Hierbij geldt een motiveringsvereiste voor het bevoegd gezag als nieuwe stedelijke ontwikkelingen planologisch mogelijk worden gemaakt.

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.'

Er is geen ondergrens bepaald voor wat een 'stedelijke ontwikkeling' is. Op basis van jurisprudentie blijkt dat de vraag of sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van die ontwikkeling, in relatie tot de omgeving. Voor wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf twaalf woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die Ladderplichtig is.

- 11 woningen: geen nieuwe stedelijke ontwikkeling (ABRvS 16 september 2015; ECLI:NL:RVS:2015:2921);
- 12 woningen: wel een nieuwe stedelijke ontwikkeling (ABRvS 25 maart 2015; ECLI:NL:RVS:2015:953).

Het begrip "woningbouwlocatie" (zoals opgenomen in de omschrijving van het begrip "stedelijke ontwikkeling" in artikel 1.1.1. Bro) is niet nader gedefinieerd. In de praktijk speelt daarom regelmatig de vraag, hoe bepaald moet worden wanneer woningen één woningbouwlocatie vormen. Er is sprake van één woningbouwlocatie als er tussen de te realiseren woningen, ruimtelijke en functionele samenhang bestaat. Uit de jurisprudentie volgt dat daarvoor onder meer betekenis toekomt aan de onderlinge afstand tussen de woningen.

Zoals hiervoor beschreven wordt door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) een woningbouwontwikkeling van 11 woningen niet gezien als een stedelijke ontwikkeling. Gelet op het feit dat de voorgenomen ontwikkeling uitgaat van de realisatie van 20 grondgebonden woningen is er sprake van een stedelijke ontwikkeling.

Bij het beschrijven van de behoefte dient te worden uitgegaan van het saldo van de aantoonbare vraag naar de voorgenomen ontwikkeling (de komende tien jaar, zijnde de looptijd van het bestemmingsplan) verminderd met het aanbod in planologische besluiten, ook als het feitelijk nog niet is gerealiseerd (harde plancapaciteit).

HOOFDSTUK 3 TOETSING VAN HET VOORNEMEN AAN DE LADDER

3.1 Inleiding

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.

3.2 Ruimtelijk verzorgingsgebied

Wanneer sprake is van een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling', moet een beschrijving van de behoefte aan de woningen die mogelijk worden gemaakt bevatten. 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.

Voor woningbouwontwikkelingen kan dit schaalniveau de gemeentegrens overstijgen. Verhuisbewegingen geven hiervoor een goede indicatie. De Ladder verplicht niet in alle gevallen tot regionale afstemming. Op basis van de aard en de omvang van het woningbouwplan moet bepaald worden of regionale afstemming nodig is. Bij kleinschalige ontwikkelingen die geen gemeentegrens overstijgend effect hebben, is bovengemeentelijke afstemming niet nodig.

Hoewel in voorliggend geval sprake is van een woningbouwontwikkeling dat vooral voorziet in de lokale woonbehoefte, is in de volgende paragraaf de woonbehoefte op zowel regionaal en gemeentelijk niveau getoetst.

3.3 Behoeft

3.3.1 Kwantitatief

3.3.1.1 Regionaal

Op basis van de Woonagenda West-Overijssel 2021-2025 is de prognose dat het aantal huishoudens in de regio met circa 25.000 tot ruim 251.000 huishoudens in 2030 gaat groeien. Mede in het licht van de huidige regionale woningtekorten (gemiddeld 3%, dus een kleine 7.000 woningen) en andere ontwikkelingen zoals de verstedelijkingsopgave in Deventer en Zwolle, de toenemende marktdruk (met name in het stedelijk gebied) en migratiestromen wil de regio West-Overijssel een groei van 35.000 - 40.000 huishoudens tot 2030 accommoderen. Tot en met 2025 ligt de focus op het realiseren van de bestaande harde plancapaciteit (10.292 woningen) en het versneld door ontwikkelen van de zachte plancapaciteit (15.511 woningen). In Raalte gaat dit om een harde plancapaciteit van 306 woningen en een zachte plancapaciteit van 468 woningen. De totale plancapaciteit bedraagt daarmee 774 woningen.

3.3.1.2 Gemeentelijk

In de gemeente Raalte is de laatste jaren sprake van een toenemende woningkrapte in zowel de koop als huursector en steeds maar stijgende koopprijzen. Tegelijkertijd zal het aantal huishoudens de komende jaren nog groeien. Dit komt enerzijds door de autonome ontwikkeling van gezinsverdunding en anderzijds door het vestigingsoverschot zoals in de afgelopen jaren. Om het woningtekort het hoofd te bieden en de gemeentelijke ambities waar te maken, versnelt en verhoogt de gemeente hun bouwopgave. Voor de planningsperiode van 2020-2030 gaat de gemeente uit van het realiseren van 1.500 tot 2.000 woningen.

3.3.2 Kwalitatief

3.3.2.1 Regionaal

De regio wil de huidige en toekomstige vraag op een passende wijze accommoderen. We zien het als onze taak om deze groei te begeleiden door te voorzien in goede en betaalbare woningen op de goede plekken en om werk te maken van binnenstedelijke transformatie, herstructurering, verduurzaming en mismatch op de woningmarkt.

De regio streeft naar een inclusieve woningmarkt. Iedereen moet in de regio kunnen wonen in een woning die past. Naast voldoende en passende woningen gaat het ook om toegankelijkheid en betaalbaarheid. Met name starters, jonge huishoudens en mensen met de laagste inkomens hebben steeds meer moeite om woningen te vinden. De regio West Overijssel beschouwt het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid daar wat aan te doen en maken de volgende afspraken om de toegankelijkheid en slaagkansen tot 2025 te bevorderen.

De regio West Overijssel stuurt in de Woonagenda West-Overijssel 2021-2025 aan dat in beginsel wordt gestuurd op transformatie/herstructurering en het toevoegen van nieuwe woningen op binnenstedelijke locaties.

De regio stimuleert bijzondere woonconcepten. Gemeenten streven naar 10-20% nieuwe, innovatieve woonvormen in het programma (afhankelijk van lokale situatie). We denken hierbij aan o.a. (C)PO en urban commoning. We kijken hierbij speciaal naar kansen in de kleine kernen. Juist daar kunnen bijzondere woonconcepten bijdragen aan de leefbaarheid, het aantrekken of vasthouden van specifieke doelgroepen en het aansluiten op de lokale behoefte.

3.3.2.2 Gemeentelijk

Gezien de toenemende vraag naar appartementen, betaalbare rijenbouw, kleine levensloopgeschikte woningen en nieuwe en flexibele concepten, zal de gemeente Raalte meer dan in het verleden de markt uitdagen om invulling te geven aan deze vraag (i.p.v. vooral kavels uit te geven). Nieuwe woongebieden richten we toekomstbestendig in.

Thema 1 Langer zelfstandig wonen in de gemeente Raalte

De gemeente staat voor een inclusief woonbeleid. Het is goed wonen voor alle inwoners van de Raalte, ook als dit door een bepaalde beperking of kwetsbaarheid minder vanzelfsprekend is. Een van de manieren om dit te bewerkstelligen is het inzetten op kleinschalige wooninitiatieven door en voor de inwoners van Raalte. De gemeente ziet een toenemende behoefte onder senioren aan zelfstandig maar meer geclusterd wonen al dan niet met gezamenlijke voorzieningen. Initiatieven als collectief particulier opdrachtgeverschap voor en door senioren en initiatieven voor geclusterd wonen als dan niet met gezamenlijke voorzieningen worden ondersteund. Geclusterde woonvoorzieningen ziet de gemeente bij voorkeur in de nabijheid van of in samenwerking met zorgvoorzieningen ontstaan.

Thema 3 Huren in de gemeente Raalte

Er is in de toekomst vraag naar een ander type huurwoning (klein en levensloopbestendig) en op korte termijn is ook nog vraag naar meer huurwoningen. Starters en middeninkomens hebben het moeilijk om een woning te vinden. Ook zien we een aantal specifieke doelgroepen (statushouders, uitstroom beschermd wonen, woonwagengewoners) waarover we met de woningcorporatie afspraken maken.

Gezien de huidige druk op de huurmarkt vindt de gemeente het van belang dat de corporatie op korte termijn (tot 2024) zorgt voor een groei van de sociale huurwoningvoorraad.

De gemeente wil met SallandWonen afspreken de reeds door haar ingezette koers van nieuwbouw van kleinere, levensloopbestendige eenheden en de verkoop van grotere eengezinswoningen voor te zetten om de huurvoorraad diverser en meer toekomstbestendig te maken. Per saldo moet de huurvoorraad de komende jaren (tot 2024) toenemen. Met SallandWonen maakt de gemeente afspraken over een evenwichtige spreiding van betaalbare huurwoningen over de wijken en kernen. Dit kan enerzijds worden gerealiseerd met het toewijzingsbeleid (meerdere inkomensgroepen in een wijk stimuleren) en anderzijds

betekent dit ook dat er in nieuwe wijken en bij nieuwe initiatieven (zowel bij gemeentelijke locaties als locaties van ontwikkelaars) een percentage sociale huur wordt toegevoegd.

Thema 4 Kopen in de gemeente Raalte

Uit het traject van de Omgevingsvisie blijkt een breed gedragen beeld dat de gemeente Raalte moet inzetten op starters én ouderen. Hierdoor ontstaat ook doorstroming die alle vragers op de markt ten goede komt. De woningmarkt is de afgelopen jaren flink veranderd. De laatste jaren is een toename van de woningvraag (van inwoners van Raalte en van nieuwe vestigers) en steeds maar stijgende prijzen.

In de woningbouwprogrammering zal meer dan voorheen aanbod worden gerealiseerd in het kleinere en goedkope/betaalbare segment. Dit kunnen kleine grondgebonden woningen zijn maar ook (levensloopbestendige) appartementen. Deze woningen zijn geschikt voor 1 en 2 persoonshuishouders: starters én senioren op de koopmarkt.

3.3.3 Toetsing van de behoefte

In voorliggend geval wordt er voorzien in 20 grondgebonden woningen die geschikt zijn voor zowel starters als senioren in Raalte. Er wordt nadrukkelijk ingezet op levensloopbestendige en betaalbare woningen. Alle koopwoningen vallen in het betaalbare segment.

Kwantitatief gezien is er sprake van voldoende ruimte om de voorgenomen ontwikkeling te verantwoorden. Kwalitatief gezien wordt eveneens aangesloten bij de actuele behoefte. De te realiseren woningen betreffen namelijk betaalbare en levensloopbestendige woningen voor ouderen en/of jongeren, hetgeen aansluit bij de behoefte. Er is een duidelijk tekort aan seniorenwoningen en woningen voor starters. Daarnaast is er ook een duidelijk tekort aan betaalbare woningen. Door de verscheidenheid aan woningen (65+woningen, sociale huurwoningen en betaalbare koopwoningen) binnen dit initiatief sluit het initiatief aan bij de behoefte in Raalte.

Al met al wordt geconcludeerd dat er sprake is van kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan de voorgenomen woningbouwontwikkeling.

3.4 Stedelijk gebied

Als de woningbouwontwikkeling voorziet in een behoefte en gepland is binnen bestaand stedelijk gebied, dan wordt voldaan aan de Ladder. Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt: 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, en ook de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'.

In voorliggend geval is sprake van een 'stedelijke ontwikkeling' op een locatie die onderdeel uitmaakt van het 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, en ook de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'. Het voornemen wordt namelijk op een locatie die reeds bestemd is ten behoeve van stedelijke functies (middelbare school). Er is daarmee sprake van een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied.

HOOFDSTUK 4 CONCLUSIE

De voorgenomen ontwikkeling voorziet in een binnenstedelijke woningbouwontwikkeling waar zowel kwantitatief als kwalitatief behoefte aan is. Gezien het vorenstaande wordt gesteld dat met de voorgenomen ontwikkeling wordt voldaan aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'.