



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Raalte, Bredenhorst

Gemeente Raalte

Datum: 5 juli 2023

Projectnummer: 180436.01

INHOUD

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	Behoeft	7
2.4	Bestaand stedelijk gebied	11
3	Conclusie	13

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

Langs de Burgemeester Zuidwijklaan in Raalte bevindt zich een kantorenlocatie, die verspreid over drie zogenoemde lobben, ingevuld kan worden met kleinschalige kantoren. De marktsituatie laat al jaren zien dat er geen behoefte is om de oostelijke lob tot ontwikkeling te brengen ter behoeve van kantoren. Daarom is gezocht naar een andere invulling. Die is gevonden in een woningbouwontwikkeling bestaande uit maximaal 53 woningen.

Hierbij wordt qua vorm en indeling aansluiting gezocht bij de reeds gerealiseerde kantoren en voorzieningen aan de westzijde, waarbij iedere lob een relatief sterke samenhangende buitenrand en een duidelijk binnengebied te onderscheiden zijn. De woningen zullen te bereiken zijn middels een nieuwe ontsluitingsweg aan de Burgemeester Zuidwijklaan. Het woonprogramma bestaat uitsluitend uit rijwoningen, waarvan ten

minste 25% als sociale huurwoningen. Een deel van de woningen is bovendien levensloopbestendig. Deze levensloopbestendige woningen beschikken over een volledig woonprogramma op de begane grond of kunnen worden voorzien van een traplift, zodat ook de tweede bouwlaag toegankelijk is.

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 53 woningen aan de noordzijde van de kern Raalte. 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 12 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling². Gelet op het woningbouwprogramma van het plan wordt gesteld dat er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

2.1.3 Conclusie

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. 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, 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.*

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).

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

Inleiding

De Omgevingsverordening van de provincie Overijssel regelt in artikel 2.2.2 dat nieuwe woningen enkel zijn toegestaan wanneer de behoefte hiervan is aangetoond. Ook is vastgelegd dat de woningen moeten passen binnen de geldende woonafspraken. Indien een ontwikkeling niet past binnen de gemaakte woonafspraken dan dient door middel van een actueel onderzoek instemming te worden verkregen voor deze ontwikkeling van zowel de gemeenten in de regio als door Gedeputeerde Staten.

De gemeente Raalte vormt samen met de gemeenten Staphorst, Steenwijkerland, Olst-Wijhe, Zwartewaterland, Zwolle, Hardenberg, Dalfsen, Ommen, Deventer en Kampen de woningmarktregio West-Overijssel. Binnen deze regio worden onderling woonafspraken gemaakt.

Verhuisbewegingen

De kwantitatieve en kwalitatieve vraag wordt mede bepaald door de omvang van het marktgebied. Het marktgebied verschilt per ontwikkeling en valt niet per se samen met de bestuurlijke regio. Een belangrijke indicator voor de omvang van de marktregio is het aantal verhuisbewegingen binnen en naar de betreffende regio of gemeente.

Wanneer de verhuisbewegingen voor de gemeente Raalte wordt geanalyseerd, blijkt uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat net iets meer dan de helft van alle gevestigde personen in de gemeente uit de gemeente zelf afkomstig is.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Raalte in 2021

Verhuisbewegingen Raalte	Aantal	Aandeel
Binnen gemeente Raalte	1.550	50,4%
Vanuit andere gemeenten	1.405	45,6%
Vanuit het buitenland	123	4,0%
Totaal aantal verhuizingen	3.078	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Daarnaast zijn er verhuisrelaties met de gemeenten uit de omgeving van Raalte, voornamelijk de gemeenten Zwolle, Deventer en Olst-Wijhe. In mindere mate is er ook een verhuisrelatie met andere gemeenten uit de omgeving, zoals Hellendoorn en Dalfsen. De hierna opgenomen tabel laat de meest relevante verhuisbewegingen naar de gemeente Raalte vanuit andere gemeenten zien.

Tabel: Verhuisbewegingen naar Raalte naar herkomst in 2021

Gemeente	Aantal	Aandeel
Raalte	1.550	50,4%
Zwolle	220	7,1%
Deventer	188	6,1%
Olst-Wijhe	120	3,9%
Hellendoorn	66	2,1%
Dalfsen	54	1,8%
Rijssen-Holten	36	1,2%
Apeldoorn	31	1,0%
Groningen	23	0,7%
Enschede	21	0,7%
Elders	769	25,0%
Totaal	3.078	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het marktgebied zich primair richt op de gemeente Raalte en secundair op de omliggende gemeenten in de regio. Gelet op de aard en ligging van de beoogde ontwikkeling geldt de verwachting dat de woningbouwontwikkeling geen bovenregionale aantrekkingskracht heeft.

2.3 Behoeftte

2.3.1 Algemeen

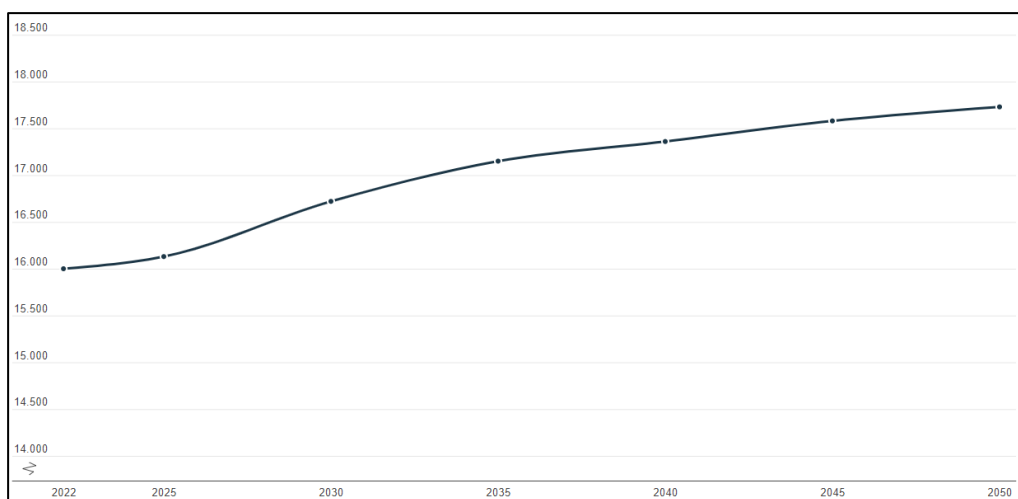
Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het markt- of verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang.

2.3.2 Kwantitatieve behoefte

Kwantitatieve huishoudensontwikkeling

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

Op basis van CBS cijfers wordt de huishoudensontwikkeling van verschillende gebieden geprognosticeerd. Volgens de meest recente Primosprognose (2022) zal het aantal huishoudens binnen de gemeente Raalte toenemen van 16.000 in 2022 naar 17.360 in 2040 en 17.730 in 2050. Dit is in navolgende grafiek weergegeven.



Ontwikkeling aantal huishoudens in de gemeente Raalte, prognose tot 2050 (bron: Primos Prognose 2022).

Woonagenda West-Overijssel 2021-2025

De komende tien jaar wordt verwacht dat de regio West-Overijssel verder zal groeien met circa 35.000 - 40.000 huishoudens. De verwachting komt voort uit de beschikbare woningbehoefteprognoses en de ambitie om bij te dragen aan het oplossen van de actuele woningnood in Overijssel en Nederland door het naar voren halen van een deel van het woningbouwprogramma na 2030. De totale plancapaciteit (hard plus zacht) bedraagt tot aan 2030 25.803. Daarmee bestaat een grote restopgave in de regio.

Programma Wonen 2021-2025

In het Programma Wonen 2021-2025 van de gemeente Raalte wordt aangegeven hoe de gemeente de komende jaren wilt werken aan het wonen binnen de gemeente. Er is in de huidige situatie een blijvende druk op de woningmarkt en dit zal hoogstwaarschijnlijk niet veranderen doordat het aantal huishoudens de komende jaren blijft stijgen. Voor de planningsperiode van 2020-2030 wordt uitgegaan van de realisatie van 1500-2000 woningen. De groei wordt benut om gericht woningtypen toe te voegen welke nu nog missen in zowel de koop als de huur om zodoende de diversiteit en aantrekkelijkheid van de woningvoorraad te vergroten. Uit het programma Wonen blijkt dus dat er nog een flinke woningbouwopgave binnen de provincie en de gemeente bestaat. Dit is ook weergegeven in navolgende tabellen.

	Netto harde plancapaciteit tot 2030 ³	Netto zachte plancapaciteit tot 2030 ⁴	Totale plan-capaciteit tot 2030 ⁵
Dalfsen	396	266	662
Deventer	2.329	1.680	4.009
Hardenberg	726	1.753	2.479
Kampen	1.400	672	2.072
Olst Wijhe	249	127	376
Ommen	279	357	636
Raalte	306	468	774
Staphorst	374	91	465
Steenwijkerland	514	357	871
Zwartewaterland	209	550	759
Zwolle	3.510	9.190	12.700
West Overijssel totaal	10.292	15.511	25.803

Inventarisatie harde en zachte plancapaciteit najaar 2020.

	Lokale behoefte tot 2030	Extra ambitie/ opgave	Totale opgave
West-Overijssel totaal	24.255	+/- 12.000-14.000	+/- 35.000-40.000

Woningbouwopgave West-Overijssel tot 2030.

De wens bestaat om de woningbouw te versnellen waardoor de tekorten kunnen afnemen. Om dit te bereiken ligt de focus tot en met 2025 op het realiseren van de bestaande harde plancapaciteit en het versneld doorontwikkelen van de zachte plancapaciteit. Wel wordt er alvast onderzoek uitgevoerd om meer plancapaciteit te realiseren in de periode na 2025. Voorliggend plan is nog niet opgenomen in de plancapaciteit en kan dus mogelijk een bijdrage leveren aan het verkleinen van het tekort.

Woondeal West-Overijssel

De gemeenten Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle hebben woningbouwafspraken gemaakt om de woningbouw in de regio te kunnen versnellen. Deze woningbouwafspraken zijn eind 2022 vastgesteld in de Woondeal West-Overijssel. Hieruit volgt dat West-Overijssel wil voorzien in een bouwopgave van 28.200 woningen tot en met 2030 om het woningtekort te verminderen. Om hierin te kunnen voorzien dragen de gemeenten zelf zorg voor voldoende plancapaciteit, namelijk 130% van de te realiseren woningen. Er wordt geconstateerd dat er nog onvoldoende harde plancapaciteit is binnen de gemeenten. Daarom is het nodig om nieuwe plannen aan de plancapaciteit toe te voegen.

Conclusie

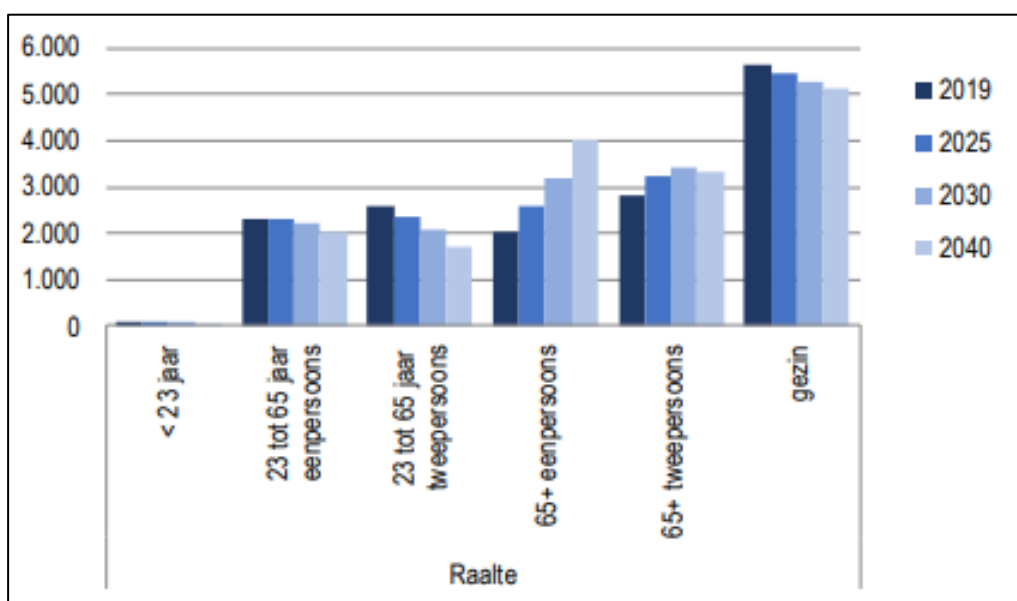
Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling binnen de gemeente Raalte, het feit dat de huidige (harde) plancapaciteit onvoldoende kan voorzien in de woningvraag, zowel op regionaal als op gemeentelijk niveau wordt geconcludeerd dat het plan past binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied.

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

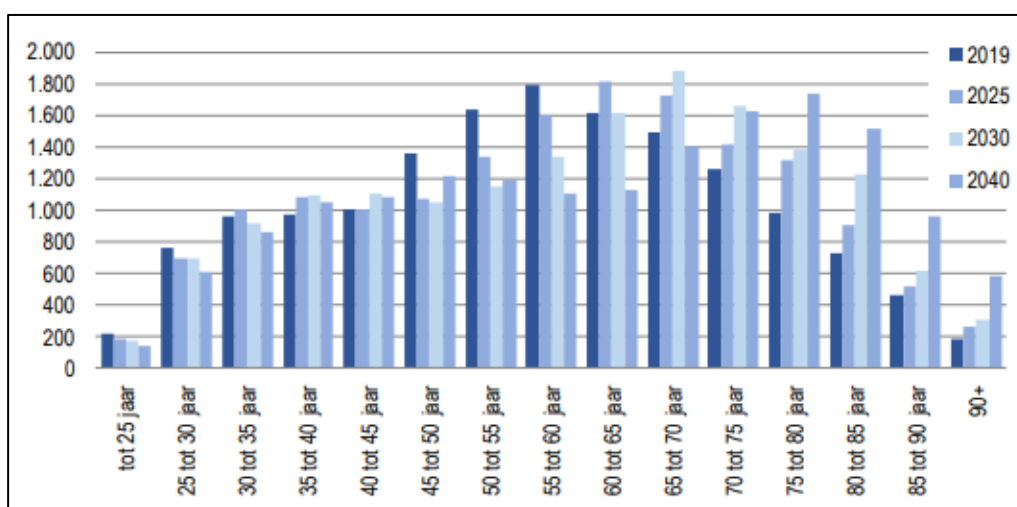
Kwalitatieve bevolkingsontwikkeling en huishoudenssamenstelling

Naast de kwantitatieve behoefte, bepaalt ook de kwalitatieve behoefte de woningvraag. De kwalitatieve behoefte richt zich op doelgroepen, woningtypen, prijsklassen en dergelijke. Deze behoefte is sterk afhankelijk van de bevolkings- en huishoudensopbouw qua samenstelling en leeftijd en resulteert in een bepaalde woonwens.

Voor inzicht in de ontwikkeling van de kwalitatieve woningbehoefte is vooral de ontwikkeling van de huishoudenssamenstelling van belang. In navolgende figuren is deze ontwikkeling weergegeven volgens de Primosprognose 2018. Hieruit volgt dat voor het aantal ouderen toeneemt, terwijl het aantal tweepersoonshuishoudens tussen 23 en 65 jaar en het aantal gezinnen geleidelijk afneemt.



Aantal huishoudens naar huishoudenstype in de gemeente Raalte in 2019 en in 2025, 2030 en 2040 (bron: CBS, prognose Primos 2018, bewerking RIGO).



Aantal huishoudens naar leeftijd in de gemeente Raalte in 2019 en in 2025, 2030 en 2040 (bron: CBS, prognose Primos 2018, bewerking RIGO).

Regionale woonagenda West-Overijssel

In de regionale woonagenda wordt nader ingegaan op woonmilieus en wordt Raalte omschreven als een grote kern met als unieke kwaliteit dat je er rustig kan wonen met een goed voorzieningenniveau en een goede bereikbaarheid. Het is ook een kern met een goed OV-/treinverbinding en een flinke omvang voor grootschalige toevoegingen. Kernen als Raalte vervullen een belangrijke rol in de verstedelijkingsopgave binnen de regio.

Programma Wonen 2021-2025

In het programma wonen wordt aangegeven dat kan worden geconcludeerd dat de nieuwbouwoopgave enerzijds ligt bij het toevoegen van eengezinswoningen in de koopsector en anderzijds bij het toevoegen van woningen in de levensloopbestendige woningen in de koop- en huursector. Zo wordt 25% van de woningen voor de sociale huursector gerealiseerd. De grote vraag naar levensloopbestendige woningen komt voornamelijk door de trend van extramuralisering van de zorg en de vergrijzing. Ten slotte wordt gezien de huidige druk op de huurmarkt ook de nadruk gelegd op het op korte termijn toevoegen van sociale huurwoningen.

Conclusie

Gelet op de kwalitatieve huishoudensontwikkeling met bijbehorende woonwensen kan gesteld worden dat het plan met haar suburbane woonmilieu en programma aansluit bij de demografische ontwikkelingen en wensen binnen de gemeente Raalte.

2.3.4 Conclusie

De beoogde woningbouwontwikkeling van het plangebied voorziet in een behoefte van het marktgebied. Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling en het tekort aan harde plancapaciteit op regionaal en gemeentelijk niveau is sprake van een kwantitatieve behoefte. Daarnaast anticipeert de ontwikkeling op de demografische ontwikkelingen en ruimtelijke/volkshuisvestelijke ambities van de gemeente Raalte door in te zetten op een suburaan woonmilieu, bestaande uit rij- en hoekwoningen in zowel de koop en sociale huursector. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling van het plangebied voorziet in een behoefte van het marktgebied.

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

Het plangebied maakt onderdeel uit van de bebouwde kom van Raalte. De gronden van het plangebied kennen in de huidige situatie een kantoorbestemming. Verder is de omgeving van het plangebied vrijwel volledig gevormd door woningen en andere stedelijke functies. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het plangebied en de ter plaatse geldende bestemming, wordt geconcludeerd dat het plangebied in het bestaand stedelijk gebied ligt.

2.4.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling wordt voorzien in bestaand stedelijk gebied. 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 betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.