

## NOTITIE

Onderwerp: Ladderonderbouwing Kanaaldijk 2 en 3, Gramsbergen  
Auteur: Niels Broekhuis  
Datum: 19 juli 2017

### 1. Algemeen

Deze notitie heeft betrekking op de voormalige gemeentewerf aan de Kanaaldijk 3 en een tussengelegen woonperceel (Kanaaldijk 2) in de kern Gramsbergen.

Initiatiefnemer is voornemens om de bestaande bebouwing te slopen en de desbetreffende locatie te herontwikkelen met woningbouw. Het zal hierbij gaan om het realiseren van een appartementengebouw voor in totaal 10 appartementen en een woningkavel voor een vrijstaande woning.

Naast appartementen worden er in het gebouw tevens de bijbehorende voorzieningen ondergebracht, waaronder bergingen. Daarnaast worden er parkeervoorzieningen gerealiseerd. Het overige buitenterrein wordt ingericht tot groene omgeving. In deze groene omgeving wordt tot slot voorzien in de aanleg van een parkeerterrein met circa 54 parkeerplaatsen. Deze parkeerplaatsen worden gerealiseerd ten behoeve van de naastgelegen ijs-/skeelerbaan.

De voorgenomen ontwikkeling is niet in overeenstemming met de vigerende 'Beheerdersverordening Gramsbergen'. Omdat de in de beheerdersverordening opgenomen afwijkings- en wijzigingsmogelijkheden ontoereikend zijn, kan slechts medewerking worden verleend middels een bestemmingsplanherziening. In voorliggend bestemmingsplan zal worden aangetoond dat de wijziging van de bestemming in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.



## 2. Wettelijk kader

In de SVIR is de ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. 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.'

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).

Zoals hiervoor beschreven wordt door RvS een woningbouwontwikkeling van 11 woningen niet gezien als een stedelijke ontwikkeling. Gelet op het feit dat de voorgenomen ontwikkeling uitgaat van de realisatie van maximaal 10 appartementen en 1 vrijstaande woning is er geen sprake van een stedelijke ontwikkeling. Aangezien er ten opzichte van de huidige situatie wel sprake is van een aanzienlijke toevoeging van het aantal woningen, is er in het kader van een goede ruimtelijke ordening een laddertoets uitgevoerd.

## 3. Toetsing van de ontwikkeling aan de ladder

De Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna 'Ladder') is van toepassing op bestemmingsplannen, uitwerkings- en wijzigingsplannen en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 sub c in samenhang met artikel 2.12 lid 1 onder a sub 3 van de Wabo. In dit geval is de ladder niet van toepassing, maar in het kader van een goede ruimtelijke ordening getoetst. Hierna wordt de voorgenomen ontwikkeling getoetst aan de van belangzijnde onderdelen.

### Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling?

*Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de omgeving. Voor woningbouwlocaties geldt bijvoorbeeld vanaf twaalf woningen dat sprake is van een stedelijke ontwikkeling die Ladderplichtig is.*

Voorliggend bestemmingsplan voorziet in het realiseren van elf wooneenheden. Volgens jurisprudentie is er derhalve geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In het kader van een goed ruimtelijke ordening is er een toetsing aan de ladder uitgevoerd.

### Wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied?

*Wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, moet de toelichting van het bestemmingsplan 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 omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen.*

Voorliggend plan voorziet in het realiseren van elf wooneenheden. Gelet op de stedelijke opgave ten aanzien van woningbouw (lokale behoefte) kan het ruimtelijk verzorgingsgebied worden beperkt tot de gemeente Hardenberg.

### Beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling

#### Algemeen

In de eerste plaats dient de vraag te worden beantwoord of de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele behoefte. Het gaat om de ruimtevrage waarin elders in de regio nog niet is voorzien: eventuele andere initiatieven in de regio, zoals geplande woningbouwlocaties of een binnenstedelijke herstructurering, dekken immers al (deels) de regionale ruimtevrage. Ook leegstand speelt een rol in de bepaling van de vraag. De vraag is gelijk aan de behoefte minus het aanbod (in plannen én in de bestaande voorraad met eenzelfde kwaliteit als de gevraagde kwaliteit). Wanneer de regionale ruimtevrage in beeld is, kan worden beoordeeld of een voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.

Uit de nota van toelichting behorende bij artikel 3.1.6 Bro (Staatsblad 2012, 388, pp. 49-50) blijkt dat met regionale behoefte niet per se wordt bedoeld op een bovengemeentelijke behoefte (regionaal in de zin van meerdere gemeenten omvattende). Centraal staat een passend regionaal schaalniveau; in geval van een lokale ontwikkeling kan het daarom ook gaan om een lokale (binnen de gemeente) vallende behoefte. Een dergelijke behoefte kan dan worden gezien als “regionale behoefte” zoals bedoeld in artikel 3.1.6 lid 2 Bro.

In voorliggend geval worden er 10 appartementen en 1 vrijstaande woning in de kern Gramsbergen gerealiseerd. Hierna wordt eerst beoordeeld of er sprake is van een regionale behoefte. Vervolgens wordt ingegaan op de woningmarkt in de gemeente Hardenberg en de kern Gramsbergen.

#### Regionale afspraken

In het kader van de regionale afspraken is de ‘Samenwerkingsovereenkomst woonafspraken West-Overijssel 2016-2026’ (januari 2016) het meest van belang. Hierna wordt nader op het betreffende document ingegaan.

De gemeenten Dalfsen, Ommen en Hardenberg werken samen binnen de regio Vechtdal. Dalfsen, Ommen en Hardenberg voorzien met respectievelijk 83, 96 en 69% aan plannen met direct bouwtitel en uitwerkingsplannen in de eigen lokale behoefte. De strategie van de drie gemeenten richt zich met name op de wijze waarop bestaande maar onwenselijk/slechte projecten kunnen worden geschrapt. De gemeenten hebben in dit kader alle plannen kwalitatief gerankt. In enkele gevallen kan faseren of herprogrammeren ook de betere strategie zijn.

De gemeenten in West-Overijssel hebben in het RWP West-Overijssel de afspraak gemaakt dat iedere gemeente maximaal 100% van de eigen vraag naar woningen als harde plancapaciteit beschikbaar maakt. Dat is in lijn met de Ladder voor duurzame verstedelijking en de visie van de provincie. Alleen in uitzonderingssituaties – als er inhoudelijk markttechnisch een onderbouwing voor is, en de andere gemeenten akkoord zijn – kunnen gemeenten een deel van de behoefte van andere gemeenten in West-Overijssel vervullen. Ofwel: door onderprogrammering behouden gemeenten in West-Overijssel meer flexibiliteit voor goede zachte plannen die nog in procedure moeten worden gebracht. Voor Hardenberg is de resterende woningbehoefte 2016-2026 geïndiceerd op 949 woningen. Hierna is per gemeente de indicatieve woningvraag en harde plancapaciteit in de periode 2016-2026 opgenomen.

**Tabel 1: indicatie woningvraag en beschikbare harde plancapaciteit in de periode 2016-2026 per gemeente**

Gemeente/ regio	Netto woning vraag 2016-2026	Harde plan-capaciteit 1-1-2016	Resterende woning behoefte 2016-2026	Aandeel harde plancapaciteit t.o.v. woningvraag 2016-2026	Woningen in uit te werken BP's	Aandeel inclusief uit te werken BP's
<b>West-Overijssel</b>	<b>17.849</b>	<b>8.672</b>	<b>9.177</b>	<b>49%</b>	<b>4.906</b>	<b>76%</b>
<b>Kop Noord</b>	<b>1.788</b>	<b>1.086</b>	<b>702</b>	<b>61%</b>	<b>300</b>	<b>78%</b>
Staphorst	591	312	279	53%	300	104%
Steenwijkerland	1.197	774	423	65%	0	65%
<b>Kop Zuid</b>	<b>8.541</b>	<b>3.218</b>	<b>5.323</b>	<b>38%</b>	<b>3.269</b>	<b>76%</b>
Kampen	1.880	1.033	847	55%	1.009	109%
Zwartewaterland	540	395	145	73%	240	118%
Zwolle	6.121	1790	4.331	29%	2020	62%
<b>Vechtdal</b>	<b>3.419</b>	<b>2.276</b>	<b>1.143</b>	<b>67%</b>	<b>347</b>	<b>77%</b>
<b>Hardenberg</b>	<b>1.921</b>	<b>972</b>	<b>949</b>	<b>51%</b>	<b>347</b>	<b>69%</b>
Dalfsen	1.022	845	177	83%	0	83%
Ommen	476	459	17	96%	0	96%
<b>Salland</b>	<b>4.101</b>	<b>2.092</b>	<b>2.009</b>	<b>51%</b>	<b>990</b>	<b>75%</b>
Deventer	2.727	1.069	1658	39%	900	72%
Raalte	880	759	121	86%	0	86%
Olst-Wijhe	494	264	230	53%	90	72%

Bron: ABF-Research, Primos2013, opgave gemeenten. Harde plancapaciteit gedefinieerd als plan met onherroepelijke status waarop een directe bouwtitel ligt. Onder woningen in uit te werken plannen worden uitwerkingsplichten waarop geen directe bouwtitel rust.

### Lokale woningmarkt

#### Lokale behoefte gemeente Hardenberg: verhuisbewegingen

Aan de hand van de verhuisbewegingen is onderzocht wat de Hardenbergse woningmarktregio is. Hierin is geconstateerd dat de woningmarkt van Hardenberg lokaal is. Het aandeel binnengemeentelijke verhuizingen is groot, en Hardenberg functioneert in feite als een autonome woningmarkt. De meeste verhuizingen vinden op korte afstand plaats, binnen de gemeente en zelfs binnen de kernen. Ook het concept-woonwensenonderzoek uit 2015 bevestigt deze tendens<sup>1</sup>. Hiervoor wordt verwezen naar de navolgende tabel.

#### Naar welke plaats zou u willen verhuizen?

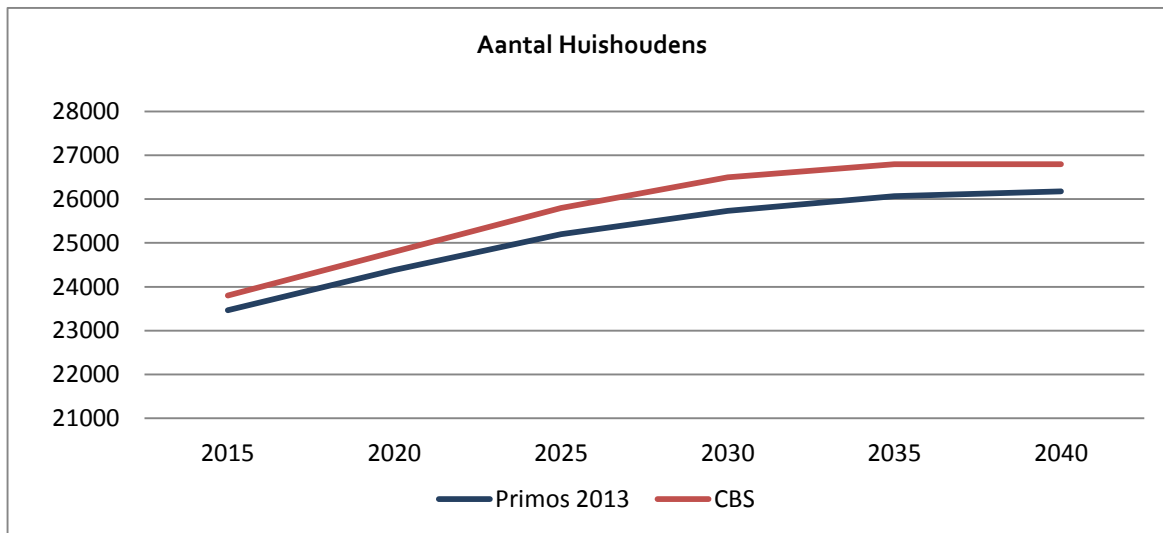
● Binnen mijn huidige woonplaats, verder van het centrum		5.60%
● Binnen mijn huidige woonplaats, dichterbij het centrum		30.17%
● Binnen mijn huidige woonplaats, binnen mijn eigen wijk		9.98%
● Binnen mijn huidige woonplaats in een wijk die nog ontwikkeld moet worden		4.14%
● Naar een andere woonplaats binnen de gemeente		10.46%
● Naar een andere woonplaats buiten de gemeente, maar wel in de provincie Overijssel		4.87%
● Naar een andere woonplaats buiten de gemeente en buiten de provincie Overijssel		6.08%
● Geen voorkeur		4.87%
● Weet ik nog niet		23.84%
<b>Total</b>		<b>100.00%</b>

Het bovenstaande betekent dat de kwantitatieve en kwalitatieve analyse, zich enkel op de lokale behoefte dient te richten.

<sup>1</sup> Concept-woonwensenonderzoek

### Kwantitatieve behoefte: Prognoses (kwantitatief)

Voor de bepaling van de toekomstige kwantitatieve vraag is aansluiting gezocht bij de huishoudensprognoses van CBS en Primos 2013. Deze prognoses geven richting aan de benodigde toevoeging van nieuwbouwwoningen. Deze prognosemodellen maken de regionale vraag inzichtelijk. Deze cijfers geven aan dat in de gemeente Hardenberg de aankomende jaren nog behoefte is aan nieuwbouw vanwege de groei van het aantal huishoudens.



Tot 2040 groeit de gemeente Hardenberg naar verwachting naar 26.180 volgens Primos 2013 en 26.800 huishoudens volgens CBS. In 2014 stond het daadwerkelijke aantal huishoudens in de gemeente Hardenberg op 22.988 huishoudens. Uitgaande van Primos 2013 zou het aantal huishoudens in de periode tot 2040 naar verwachting nog met 3.192 huishoudens groeien. De prognoses van CBS laten tot 2040 een groei zien van 3.812 huishoudens. De grootste groei zit in de periode tot 2025. Voor de periode tot 2025 komt dit volgens Primos neer op een geprognosticeerde groei van 2.210 huishoudens en voor CBS op 3.812 huishoudens. De verwachte huishoudengroei voor de periode 2025-2040 bedraagt 982 huishoudens volgens Primos en 1.000 huishoudens volgens CBS. Om met de woningbouw tegemoet te kunnen komen aan de verwachte huishoudengroei is het nodig dat dit aantal woningen wordt toegevoegd. Dat betekent dat er tot 2040 nog behoefte is aan een toevoeging van 3.192 tot 3.812 woningen en voor de komende 10 jaar (lees tot 2026) nog 2.210 tot 2.812 woningen. Om te bepalen op welke wijze in deze behoefte kan worden voorzien is de geprognosticeerde vraag afgezet tegen de aanbodkant aan de hand van het gemeentelijk woningbouwprogramma.

#### Aanbod: Gemeentelijk woningbouwprogramma

Met het gemeentelijk woningbouwprogramma wordt inzicht gegeven in de geplande woningbouw en mogelijke toekomstige woningbouwlocaties. Het woningbouwprogramma is een meerjarig programma en omvat zowel de gemeentelijke als de particuliere woningbouwplannen variërend van harde tot zachte plancapaciteit (van rijp tot groen). Het woningbouwprogramma wordt jaarlijks geactualiseerd. Daarbij wordt gekeken naar het toetsingskader (planologisch-juridische status, ruimtelijk) van de ontwikkelplannen en afzetbaarheid op de korte termijn en de bijdrage aan de lange termijn ambities.

De harde plannen zijn de plannen waarbij het bestemmingsplan onherroepelijk is. Dit zijn de plannen die reeds in uitvoering zijn en die voorzien in de toekomstige vraag. Met deze harde plancapaciteit worden circa 1.460 woningen gerealiseerd voor de komende 10 jaar. Om in de behoefte te voorzien ligt er echter een opgave tot 2025 van 2.210 tot 2.812 woningen. Dit betekent dat er in de gemeente Hardenberg voor de periode tot 2025 behoefte is aan het toevoegen van 750 tot circa 1.350 woningen. Opgemerkt wordt dat op basis van de regionale afspraken tot 2026 voor Hardenberg een plancapaciteit van 949 woningen is opgenomen.

Uit het 'Woningbouwprogramma Gramsbergen 2016-2026' blijkt dat in Gramsbergen momenteel 90 woningen in de planning staan, dit betreffen zowel harde als zachte plannen. De voorgenomen ontwikkeling, het realiseren van 12 woningen, valt niet onder deze 90 woningen en betreft dan ook een toevoeging. Inhoudende dat de woningen onderdeel uitmaken van de 'resterende woningbehoefte 2016 – 2026' van 949 woningen. Wat betreft onderverdeling van de resterende woningbehoefte onder de kernen in de gemeente Hardenberg wordt opgemerkt dat de groei van het aantal extra woningen zich in de centrale kernen zal concentreren, waarbij de groei primair in Hardenberg en Dedemsvaart en secundair in Balkbrug, Bergentheim, Gramsbergen en Slagharen dient plaats te vinden. In de kleine kernen houdt de gemeente rekening met de behoefte van de eigen bevolking, waarbij de bouw voor jongeren en ouderen uit de eigen kern centraal staat, om het wegtrekken vanuit het platteland tegen te gaan.

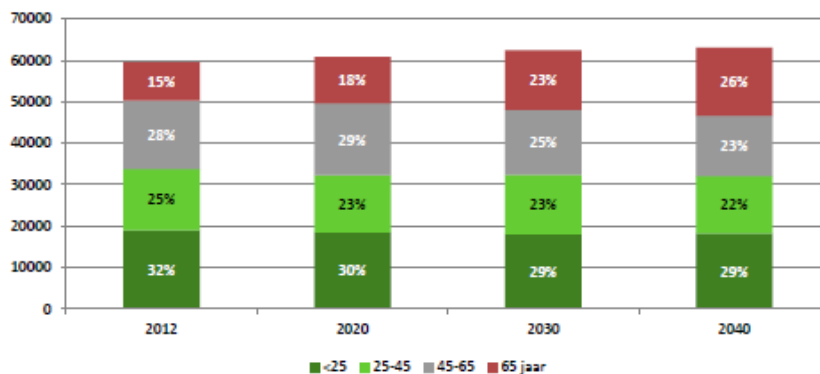
Het toevoegen van 11 woningen aan de bestaande woningbouwplannen voor Gramsbergen is dan ook noodzakelijk om bij te dragen aan de lokale kwantitatieve behoefte.

*Kwalitatieve behoefte gemeente Hardenberg*

Naast de vraag of er een kwantitatieve behoefte is, is het ook van belang dat het voorliggende plan bijdraagt aan de kwalitatieve behoefte. In de woonvisie is de kwalitatieve vraag vastgelegd, welke jaarlijks wordt gemonitord aan de hand van onder meer een woonwensenonderzoek. Zoals in de woonvisie is verwoord wil de gemeente Hardenberg ruimte geven aan de woonwensen van haar inwoners en daarmee bouwen waar echt behoefte aan is. Nieuwbouw blijft nodig om in de behoefte te voorzien; de voorraad aan bestaande woningen voldoet niet altijd in kwantitatief of kwalitatief opzicht. Met nieuwbouw kan ingespeeld worden op de veranderende wooncarrière en afnemende doorstroming. Voor mensen die zelf voldoende middelen hebben om in hun huisvesting te kunnen voorzien, biedt Hardenberg nu al een veelheid aan verschillende typen woningen. Niet iedereen woont echter in een goed passende woning: zo zullen bijvoorbeeld sommigen te klein wonen en anderen te groot. Doorstromen, dus verhuizen, is daarom gewenst of simpelweg noodzakelijk. Zeker nu de economie weer gaat groeien, komt Nederland, en daarmee ook Hardenberg, terecht in een spiraal omhoog en lijkt de doorstroming weer op gang te komen. Een passend (kwalitatief) aanbod is daarbij van belang.

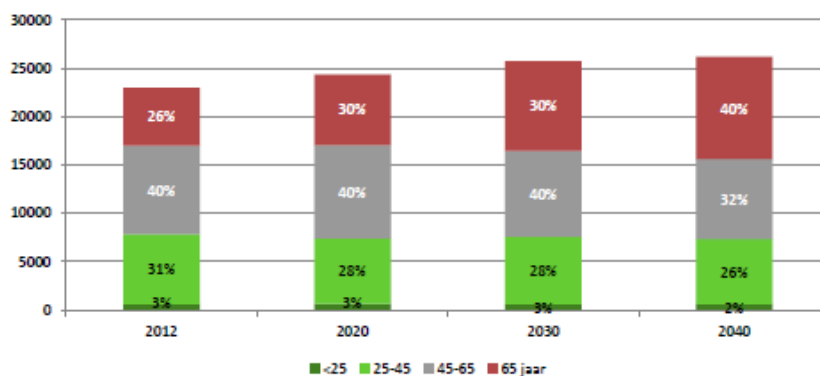
Indien de demografische ontwikkelingen (ontgroening en vergrijzing) nader in ogenschouw wordt genomen, ontstaat het beeld dat de komende 25 jaar de bevolkings- en huishoudenssamenstelling in Hardenberg aanzienlijk zal gaan wijzigen. Het aantal senioren neemt als gevolg van de vergrijzing sterk toe en het aandeel van de beroepsbevolking neemt af. Deze demografische ontwikkelingen hebben tot gevolg dat er een veranderende vraag naar type woningen ontstaat. Primair gaat het hierbij om een afvlakkende vraag naar grondgebonden woningen en een toenemende vraag naar appartementen, waarbij toegankelijkheid (levensloopbestendig/liften) en mogelijkheden voor beperkte zorgvraag van groot belang zijn. In onderstaande figuren zijn de veranderingen van de bevolkings- en huishoudenssamenstelling in Hardenberg aangegeven.

Figuur 4.3: Gemeente Hardenberg. Prognose inwoners 2012-2040



Bron: Primos 2013

Figuur 4.4 Gemeente Hardenberg. Prognose huishoudens 2012-2040



Zoals reeds verwoord gaat het 'Woningbouwprogramma Gramsbergen 2016-2026' uit van een plancapaciteit (hard en zachte plannen) 90 woningen. Dit betreffen in alle gevallen eengezinswoningen. Op dit moment is er één plan bekend die tevens voorziet in het realiseren van appartementen in Gramsbergen. Deze appartementen, welke gerealiseerd worden in het centrumgebied, zijn echter bedoeld voor een andere doelgroep en een ander segment. Het plan van initiatiefnemer richt zich voornamelijk op de doelgroep senioren die willen wonen in een groene omgeving. De kavel voor de vrijstaande

woning is tevens ruim opgezet. Hierdoor is sprake van een duurder segment dan dat in het centrum is gepland. Er zijn dan ook geen plannen bekend die voorzien in het toevoegen van dezelfde soort appartementen of woningen in Gramsbergen. Met het plan zal dan ook solitair worden voorzien in de toenemende vraag naar dergelijke appartementen in Gramsbergen welke voldoen aan de wensen en eisen van de voornaamste doelgroep (senioren). Ook het gebouw zelf zal op een zodanige wijze geschikt worden gemaakt (omvang appartementen, toegankelijkheid/lift).

Gebaseerd op het bovenstaande, de prognoses en het woningbouwprogramma is er sprake van een kwalitatieve behoefte aan dit plan.

#### Conclusie

Demografische cijfers laten zien dat Hardenberg ook de komende jaren in huishoudensaantal zal groeien. Het is daarom van groot belang om zowel kwalitatief als kwantitatief over een passend woningaanbod voor de lokale behoefte te beschikken. Ten eerste kan ten aanzien van dit plan worden geconcludeerd dat er sprake is van een plan dat solitair voorziet in het realiseren van voldoende appartementen voor senioren in de kern Gramsbergen. Voor wat betreft de kwantitatieve behoefte wordt opgemerkt dat dit bestemmingsplan een planperiode van 10 jaar heeft (tot 2027). Op basis van de regionale afspraken is tot 2027 voor Hardenberg een plancapaciteit van 949 woningen opgenomen, waarbinnen de 11 woningen passend zijn. Resumerend wordt geconcludeerd dat de ontwikkeling voldoet aan de lokale behoefte.

#### Ligt de stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied

*Als de woningbouwontwikkeling voorziet in een behoefte en gepland is binnen bestaand stedelijk gebied dan wordt voldaan aan de Ladder.*

In de Bro is een definitie opgenomen voor 'bestaand stedelijk gebied'. De definitie luidt: *'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'*.

Het plangebied is gelegen binnen de bebouwde kom van Gramsbergen en is in de huidige situatie bestemd en ingericht ten behoeve van stedelijke functies (bedrijvigheid en woongebied). Hiermee is er sprake van een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied.

#### **Conclusie**

Gelet op het vorenstaande wordt gesteld dat er sprake is van behoefte en een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied. Hiermee voldoet het voornemen aan de geactualiseerde 'Ladder voor duurzame verstedelijking'.