

Notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' Alteveer, Oosterweg

April 2025

Versie 1.2

Almelo, Groningen, Utrecht, Zwolle

0546 - 45 44 66 | info@bjz.nu | www.bjz.nu

1. Inleiding

De voorliggende notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' heeft betrekking op de uitbreiding van het dorp Alteveer, in de gemeente De Wolden. Het voornemen is om de dorpskern in zuidwestelijke richting uit te breiden met 58 grondgebonden woningen. De ontwikkeling voorziet in de realisatie van zowel vrijstaande, halfvrijstaande als rijwoningen en bedient daarmee een brede doelgroep. De ontwikkeling wordt planologisch mogelijk gemaakt door een wijziging van het omgevingsplan. Vanuit het ruimtelijk spoor is toetsing aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' benodigd.

2. Ladder voor duurzame verstedelijking

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 (Bro) opgenomen. Op 1 juli 2017 is de Ladder in het Bro 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. De Ladder is beleidsneutraal vanuit het Bro omgezet naar de Omgevingswet en is sinds 1 januari 2024 opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De Ladder is een instructieregel die is opgesteld met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand (5.129g lid 2 Bkl). De ladder is van toepassing op een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen wordt beoordeeld of er echt behoefte is aan die stedelijke ontwikkeling en of rekening is gehouden met de mogelijkheden om binnen het stedelijk gebied of binnen het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien. De instructieregel regelt dat bij een wijziging van het omgevingsplan voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling toepassing van de Ladder is vereist.

Er zijn inmiddels meerdere gerechtelijke uitspraken geweest over het begrip 'stedelijke ontwikkeling'. 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).

3. Gewenste ontwikkeling

De beoogde ontwikkeling voorziet in de uitbreiding van het dorp Alteveer in zuidwestelijke richting. Concreet bestaat het voornemen uit de realisatie van 58 woningen. Het plan gaat uit van de realisatie van grondgebonden koopwoningen in de sectoren betaalbare, middeldure en dure koop.

In afbeelding 1 is het schetsontwerp van de beoogde ontwikkeling opgenomen.



Afbeelding 1: Schetsontwerp beoogde ontwikkeling (Bron: Adore Vastgoed)

Aangezien de voorliggende ontwikkeling voorziet in de realisatie van meer dan 11 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.

4. 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 'stedelijk gebied' en een 'stedelijke ontwikkeling'.

Stedelijk gebied: Op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen;

Een stedelijke ontwikkeling is de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaven, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelsvoorziening of een andere stedelijke voorziening die voldoende substantieel is.

Bij de toetsing aan de ladder worden beide onderdelen van de Ladder meegenomen:

- de behoefte aan de stedelijke ontwikkeling;
- als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied: de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien.

Wat is het verzorgingsgebied?

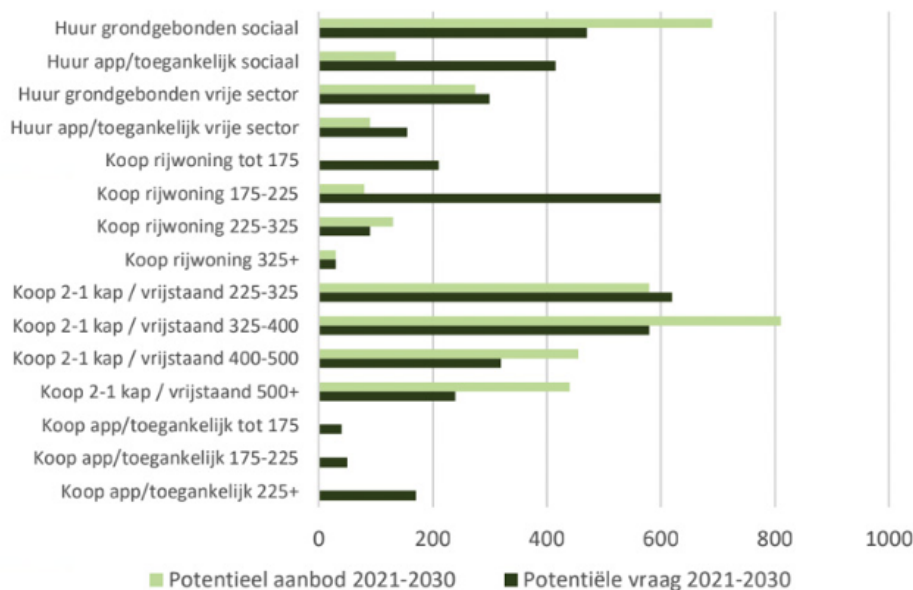
Voordat de behoefte in beeld kan worden gebracht, moet ten eerste duidelijk zijn wat het ruimtelijk verzorgingsgebied voor de ontwikkeling betreft. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. De aard en de omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het ruimtelijk verzorgingsgebied van de voorliggende ontwikkeling is primair lokaal. De woningen worden gerealiseerd voor de lokale woonbehoefte. Ten aanzien van het verzorgingsgebied wordt daarom uitgegaan van gemeente De Wolden, met de nadruk op de kernen Alteveer en Kerkenveld.

Wat is de behoefte?

De gemeente De Wolden werkt aan een toekomstbestendige woningvoorraad. In de woon(zorg)visie¹ wordt uiteengezet met welke opgaven zij aan de slag moet. Deze zijn gebaseerd op data en trends, de woningmarktonderzoeken voor Zuidwest- en Midden-Drenthe en De Wolden en de gesprekken met inwoners en professionele woonpartners.

De komende jaren verwacht de gemeente De Wolden een trendmatige huishoudensgroei (minimaal 550 tot 2030). Deze groei komt onder andere doordat er meer mensen naar gemeente De Wolden verhuizen en omdat huishoudens kleiner worden (meer alleenstaanden). Bovenop deze trend wordt een aanvullende groei verwacht, door de uitstroom van de vakantieparken, meer arbeidsmigranten en meer statushouders. Dit alles betekent voor de periode tot 2030 een verwachte woningbehoefte van 750-1.000 extra woningen, waarvan het grootste deel in de komende vijf jaar nodig is. Hierdoor bestaat naast deze woningbouwopgave ook een versnellingsopgave.

De nieuwbouwopgave is naast kwantitatief vooral kwalitatief. Er is aandacht nodig voor de kwalitatieve woonbehoefte van verscheidene doelgroepen. Het gaat de komende tien jaar in belangrijke mate om de vraag van starters en doorstromers. Er is vooral behoefte aan betaalbare en middeldure koopwoningen (Companen 2021). Figuur 1 geeft dit weer.



Figuur 1: Kwalitatieve woningbehoefte 2021-2030. Er is de komende tien jaar vooral behoefte aan betaalbare en middeldure koopwoningen (Bron: Companen 2021)

¹ Gemeente De Wolden (2023). *Veelzijdig wonen in De Wolden! Woon(zorg)visie 2023-2027*.

Zoals geschetst komen op dit moment vooral de starters en senioren in de knel op de woningmarkt. Een uitdaging voor de gemeente De Wolden is het verbeteren van de kansen voor starters op de woningmarkt. Bij met name starters blijkt een behoefte aan betaalbare koop (60 procent van de starters) en voor een kleiner deel sociale huur (25 procent van de starters)². Deze groep komt op dit moment vaak in de relatief dure middenhuur terecht, omdat er in de betaalbare koopsector en de sociale huur te weinig woningen beschikbaar zijn. Starters vragen aandacht voor de kwaliteit van de woningen en de beschikbaarheid van een woning in of nabij het eigen dorp. Een deel van de opgave is het toevoegen van voldoende betaalbare woningen voor starters in de kleine kernen.

Een andere uitdaging is het bevorderen van doorstroming. Op dit moment is er te weinig doorstroming op de woningmarkt in De Wolden, waardoor starters en gezinnen in de knel komen (Companen 2021). Om hier verandering in te brengen is het van belang dat de groep 75-plussers gaat doorstromen naar een toegankelijke huur- of koopwoning. Hierdoor kunnen er koopwoningen vrijkomen voor een groep woningbezitters die wil doorstromen naar een grotere woning, waardoor er ook meer ruimte komt voor starters op de woningmarkt. Om de groep 75-plussers te laten doorstromen is de uitdaging om het verhuizen uit de gezinswoning financieel, praktisch en sociaal aantrekkelijk te maken.

Door te bouwen voor starters wordt voorzien in een concrete behoefte voor deze doelgroep; door te bouwen voor doorstromers komen er juist weer woningen voor starters en woningzoekende gezinnen vrij. Door aantrekkelijke levensloopbestendige woningen toe te voegen met voldoende ruimte, een extra slaapkamer en een kleine tuin worden senioren verleid om door te stromen. Als er vrijstaande woningen gebouwd worden, dan moeten deze levensloopbestendig zijn.

Met het voornemen in Alteveer worden beide strategieën toegepast. Door koopwoningen te bouwen in het goedkope, midden en dure segment wordt gebouwd voor alle doelgroepen zoals benoemd in de woon(zorg)visie. In het dorp Alteveer is met name behoefte aan koopwoningen. Met het voornemen wordt niet actief geprogrammeerd op huurwoningen. In kwalitatief opzicht voorziet het plan in de behoefte van meerdere doelgroepen. Kwantitatief is er ten slotte zonder meer een behoefte aan extra woningen. In de gemeente wordt ingezet op de realisatie van 750 tot 1.000 extra woningen in de periode tot en met 2030. Tussen de 143 en 192 daarvan komen terecht in de overige kernen, waar Alteveer onder valt. Met het voornemen wordt daarmee ingespeeld op een groot deel van de kwantitatieve behoefte.

Geconcludeerd wordt dat het voornemen aansluit bij de doelstellingen zoals geconcludeerd in de woon(zorg)visie.

Ligt de stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

Ontwikkelingen buiten stedelijk gebied en buiten stedelijk groen aan de rand van de bebouwing eisen een extra afweging. Dan moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden om in dat stedelijk gebied en stedelijk groen in de behoefte te voorzien.

Het plangebied ligt niet binnen bestaand stedelijk gebied aangezien de ontwikkeling aan de rand van Alteveer plaatsvindt. Er dient gekeken te worden of binnen de kern voorzien kan worden in de additionele woningbehoefte. Daar is echter geen mogelijkheid toe. Alteveer kent een beperkt aantal mogelijkheden voor het realiseren van inbreidingslocaties, die reeds allemaal zijn of worden ingevuld. Deze locaties zijn echter niet van voldoende omvang om in de gehele woningbehoefte te voorzien. Er is daarom niet voldoende beschikbare ruimte voor de woonbehoefte binnen bestaand stedelijk gebied. Daarom is gekozen voor een woningbouwlocatie aan de rand van de bestaande woonwijk, in directe aansluiting bij de bestaande bebouwing. Op deze wijze is er sprake van een uitbreiding in het landelijk gebied, maar wel zoveel mogelijk in samenhang en aansluiting met bestaande stedelijke functies. Het extra ruimtebeslag wordt hiermee zo beperkt mogelijk gehouden.

² Companen (2021). *Woningmarktonderzoek 2021. Gemeente De Wolden*.

5. Conclusie

Met de voorgenomen omgevingsplanwijziging wordt 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, grenzend aan het bestaand stedelijk gebied. De ontwikkeling is daarmee in overeenstemming met de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' en voldoet aan de instructieregel zoals opgenomen in artikel 5.129g van het Bkl.