

Notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking'
Wapserveen, W.Dassenstraat (Woningbouw)

1. Inleiding

De voorliggende notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' heeft betrekking op een woningbouwontwikkeling van 13 woningen aan de W. Dassenstraat in het noordoosten van Wapserveen. 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

Om te blijven voorzien in de woningbehoefte voor starters is de gemeente Westerveld voornemens een kleinschalige woonbuurt te realiseren op de locatie van het huidige speelveldje in het noordoostelijke deel van Wapserveen. Het plan voorziet in de bouw van 13 grondgebonden woningen, inclusief bergingen. Het woningbouwprogramma bestaat uit 12 rijwoningen en één vrijstaande woning. In afbeelding 1 is een situatietekening voor de woningbouwontwikkeling opgenomen.



Afbeelding 1 Situatietekening woningbouwontwikkeling aan de W. Dassenstraat (bron: Gemeente Westerveld)

Gelet op de hoeveelheid te realiseren 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 terrein, 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 de gemeente Westerveld.

Wat is de behoefte?

Net als in de rest van Nederland zijn er in de gemeente Westerveld meer woningen nodig en moet er fors worden bijgebouwd. De landelijke opgave is vastgesteld op 900.000 extra woningen in de periode tot en met 2030¹. Om te zorgen voor de juiste woningen op de juiste plek heeft de gemeente Westerveld eigen woonbeleid, maar heeft de gemeente ook te maken met regionale, provinciale en landelijke afspraken.

De Rijksoverheid heeft in 2022 de Nationale Woon- en Bouwagenda gepresenteerd om meer regie te voeren op de volkshuisvesting en het woningtekort structureel aan te pakken. Daarbij zijn prestatieafspraken gemaakt met provincies, gemeenten en corporaties over het versnellen van woningbouw en het realiseren van betaalbare woningen. Landelijk moeten tot 2030 900.000 woningen worden gebouwd, waarvan 600.000 betaalbaar (250.000 sociale huur en 350.000 middenhuur/betaalbare koop). Gemeenten zijn verplicht hun aandeel hierin te nemen, ook in de huisvesting van aandachtsgroepen en ouderen. Voor Westerveld betekent dit dat de gemeente een actieve rol moet spelen in het realiseren van nieuwe woningen binnen deze kaders en prestatieafspraken¹.

De Drentse Woonagenda 2024–2028 stelt als doel om tot 2030 minimaal 16.200 woningen te realiseren, met nadruk op betaalbaarheid, versnelling en passende woonvormen². Westerveld is onderdeel van de regio Zuidwest Drenthe en levert ook een bijdrage aan de regionale woondeal die hieruit voortvloeit.

De regionale woondeal Zuidwest Drenthe (2022–2030) is een samenwerking tussen het Rijk, de provincie Drenthe en vijf gemeenten (waaronder Westerveld), met als doel het versnellen van de woningbouw in de regio. Er wordt gestreefd naar het bereiken van goed en betaalbaar wonen in Drenthe voor iedereen. Binnen deze deal is afgesproken dat in totaal minimaal 5.033 woningen worden gerealiseerd in de regio, waarvan de gemeente Westerveld een bijdrage levert met een bandbreedte van 510 tot 1.530 woningen op basis van de gemeentelijke woonvisie. Voor de versnellingsopgave is voor Westerveld afgesproken dat er in elk geval 291 woningen planologisch worden voorbereid³.

In het coalitieakkoord heeft de gemeente Westerveld de ambitie uitgesproken om 1.000 nieuwe woningen te realiseren vóór 2030, waarvan de eerste 200 woningen uiterlijk in 2024 moeten zijn gestart. Daarbij wordt actief grondbeleid gevoerd en wordt herbestemming van leegstaande panden gestimuleerd. Westerveld wil bouwen voor eigen inwoners, starters en lagere inkomensgroepen, en zet in op het versimpelen van regels, bijvoorbeeld voor het splitsen van panden of het bewonen van bijgebouwen⁴.

¹ Rijksoverheid (2022). *Kamerbrief provinciale woningbouwafspraken 2022-2030*.

² Provincie Drenthe (2024). *Drentse Woonagenda 2024-2028: Voor elke Drent een (t)huis*.

³ Volkshuisvesting Nederland (2022). *Regionale woondeal Zuidwest Drenthe*.

⁴ Gemeente Westerveld (2022). *Coalitieakkoord Westerveld 2022-2026*.

Geconcludeerd wordt dat er een concrete behoefte bestaat aan de voorgenomen ontwikkeling, zowel vanuit de kwantitatieve woonvraag als de kwalitatieve woonvraag. Het plan draagt bij aan de realisatie van betaalbare woningen voor starters, een doelgroep die zowel in de Nationale Woon- en Bouwagenda, de Drentse Woonagenda, als in de regionale woondeal Zuidwest Drenthe nadrukkelijk wordt genoemd als prioriteit. Ook binnen het gemeentelijke beleid, is expliciet aandacht voor woningbouw in kleinere kernen en voor betaalbare woonruimte voor starters. De ontwikkeling past daarmee binnen het woonbeleid en levert een directe bijdrage aan de gezamenlijke opgave om het woningaanbod in Westerveld toekomstbestendig te versterken.

Ligt de stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

Het doel van de Ladder voor duurzame verstedelijking is het bevorderen van een zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik binnen het stedelijk gebied. De voorgenomen ontwikkeling vindt plaats binnen het bestaande stedelijke gebied van de kern Wapserveen. Door middel van een inbreidingslocatie wordt de beschikbare ruimte optimaal benut. Hiermee sluit de ontwikkeling aan bij de uitgangspunten van de Ladder, namelijk het streven naar zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik.

5. Conclusie

Met de voorgenomen omgevingsplanwijziging voor de woningbouwontwikkeling aan de W.Dassenstraat in Wapserveen 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, 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.