

Onderbouwing Ladder voor duurzame verstedelijking **Kornputkwartier, Steenwijk**

Omgevingsvergunningen

Wijzigingsplannen

Uw specialist in Bestemmingsplannen

Rood voor Rood - Ruimte voor Ruimte

Ruimtelijk advies

BJZ.nu - Ruimtelijke plannen en advies

November 2023

Status: concept

Vestiging Almelo
Twentepoort Oost 16a
7609 RG Almelo

T 0546 454 466

Vestiging Zwolle
Dr. van Wiechenweg 2
8025 BZ Zwolle

E info@bjz.nu

Vestiging Utrecht
Wattbaan 51
3439 ML Nieuwegein

Vestiging Groningen
Helperpark 284
9723 ZA Groningen

ONDERBOUWING LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING KORNPOTKWARTIER, STEENWIJK

Onderzoek: Onderbouwing Ladder voor duurzame verstedelijking
Project: Kornputkwartier, Steenwijk
Datum: November 2023



INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	3
HOOFDSTUK 2	WETTELIJK KADER.....	4
HOOFDSTUK 3	TOETSING VAN HET VOORNEMEN AAN DE LADDER	5
3.1	INLEIDING.....	5
3.2	RUIMTELIJK VERZORGINGSGEBIED.....	5
3.3	BEHOEFTE	5
3.4	STEDELIJK GEBIED.....	9
HOOFDSTUK 4	CONCLUSIE.....	10

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Aan de zuidoostelijke rand van Steenwijk ligt de nieuwbouwwijk het Van den Kornputkwartier. Voorliggend bestemmingsplan heeft betrekking op een deel van deze wijk. Het plan voorziet in een woongebied voor in totaal 116 woningen, bestaande uit een mix van vrijstaande woningen, 2[^]1 kapwoningen, levensloopbestendige woningen en rijwoningen.

Het plan gaat uit van de realisatie van de volgende aantallen:

- 13 vrijstaande woningen;
- 12 2[^]1 kapwoningen;
- 12 levensloopbestendige woningen;
- 79 rijwoningen.

De vrijstaande woningen en 2[^]1 kapwoningen zijn aan de zuid- en oostgrens, langs de rand van het woongebied, beoogd. De rijwoningen en de levensloopbestendige woningen zijn in het centrale deel, aansluitend op de bestaande woongebieden, beoogd.

Langs de zuidrand komt een brede groensingel. Ook tussen de verschillende woonblokken komen groene afscheidingen. De bestaande, kenmerkende bomenrij, blijft behouden. Het parkeren wordt deels op eigen erf en deels in het openbaar gebied opgelost.

In de volgende afbeelding is een uitsnede van het stedenbouwkundige plan weergegeven.



Afbeelding 1 Stedenbouwkundig plan (Bron: OCB Bouw/Gemeente Steenwijkerland)

De voorgenomen ontwikkeling is niet in overeenstemming met de ter plaatse geldende beheersverordening. 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.

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 maximaal 116 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

Wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling worden onderbouwd. De behoefte moet 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 verzorgingsgebied moet van geval tot geval worden bekeken en kan sterk verschillen per functie en de omvang daarvan. Hierna wordt eerst ingegaan op het ruimtelijk verzorgingsgebied. Vervolgens wordt ingegaan op de ladder.

Zowel op regionaal als op gemeentelijk niveau is sprake van actueel woonbeleid. In voorliggend geval zijn de volgende woonbeleidsstukken geraadpleegd:

1. Regionaal woonprogramma West-Overijssel;
2. Woonagenda Steenwijkerland 2022-2026;

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.

In dit geval wordt gesteld dat het marktgebied zich primair richt op de gemeente Steenwijkerland met een uitloop richting de buurgemeenten.

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

3.3 Behoefte

3.3.1 Kwantitatief

3.3.1.1 Regionaal

Op basis van de prognoses van de provincie Overijssel is in het programma wonen de kwantitatieve woningbehoefte worden bepaald. Deze prognoses vormen de onderlegger voor woningbouwafspraken in de provincie Overijssel. Omdat er fluctuaties zijn in de jaarlijkse ramingen van Primos heeft de Provincie Overijssel ervoor gekozen om deze te middelen. Voor de woningbouwopgave mag met een bandbreedte van plus en min 10% van deze groei afgeweken worden. In de regionale woonvisie is bepaald dat de behoefte in West-Overijssel tot 2030 bestaat uit minimaal 24.255 woningen. Daarnaast geldt er een extra ambitie van circa 12.000 tot 14.000 woningen, waarmee de totale opgave uitkomt op circa 35.000 tot 40.000 woningen.

De totale plancapaciteit in West-Overijssel tot 2030 (harde en zachte plannen) bestaat uit 25.803 woningen. Er is daarmee nog ruimte voor het toevoegen van circa 10.000 tot 15.000 woningen tot 2030. De harde

plancapaciteit zijn de plannen die al opgenomen zijn in de programmering. De zachte plancapaciteit betreft de plannen die nog niet concreet opgenomen zijn in de programmering.

	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

Tabel 1: 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

Tabel 2: Woningbouwopgave West-Overijssel tot 2030

Op basis van vorenstaande wordt geconcludeerd dat er regionaal behoefte is aan maximaal 40.000 woningen in West-Overijssel. De plancapaciteit (hard en zacht) bedraagt maximaal 25.803 woningen. Er is dus nog ruimte voor het toevoegen van circa 15.000 woningen in de periode tot 2030. In de regionale woonvisie is aangegeven dat in de regio op dit moment onvoldoende plancapaciteit is om de groei van 35.000-40.000 huishoudens tot 2030 op te vangen. Dat betekent dat regiobreed op zoek wordt gegaan naar geschikte locaties en strategieën voor het toevoegen van 9.000 - 14.000 woningen extra plancapaciteit na 2025.

Steenwijk is in de regionale woonvisie aangewezen als kern met een regionale functie. Er is ruimte voor flinke woningbouwprojecten in kernen zoals Steenwijk, met een goede OV-/treinverbinding. Het plan ligt ter plaatse van een reeds voor woningbouw bestemd gebied, wat daarmee onderdeel is van de bestaande harde plancapaciteit tot 2030 (514 woningen). Het plan geeft uitvoering aan een deel van deze harde plancapaciteit.

In de lijst met sleutelprojecten is de inbreidingslocatie 'Steenwijk Zuidoost' daarnaast aangewezen als een sleutelproject, waar ruimte is voor grootschalige gebiedsontwikkeling gericht op lokale en regionale behoefte. In potentie is hier ruimte voor 815 woningen, waarbij er momenteel slechts voor 70 woningen harde plannen zijn en voor 245 woningen zachte plannen, waardoor er 500 woningen toegevoegd kunnen worden. Er is dan ook sprake van een kwantitatieve behoefte aan de woningen.

1.3.1.2 Gemeentelijk

De woonagenda 2022-2026 is het kader ten aanzien van woningbouwontwikkelingen in Steenwijkerland. Uit deze woonagenda blijkt dat er in de kern Steenwijk behoefte is aan de realisatie van 550-750 woningen

tussen 2021-2031. Het onderhavig plan geeft deels invulling aan deze behoefte. Ook op gemeentelijk niveau is er daarmee sprake van een kwantitatieve behoefte aan woningen.

3.3.1.3 Conclusie

In voorliggend geval is sprake van een woningbouwontwikkeling waarbij in totaal maximaal 116 woningen worden gerealiseerd. Gezien de woningbouwopgave tussen 2021 en 2025, en tot 2030, wordt gesteld dat hiermee sprake is van een ontwikkeling die past binnen de aantoonbare kwantitatieve woningbouwbehoefte binnen de regio West-Overijssel en specifiek de kern Steenwijk.

3.3.2 Kwalitatief

3.3.2.1 Algemeen

Op basis van de gemeentelijke woonvisie blijkt dat er ten aanzien van koopwoningen met name sprake is van behoefte aan nagenoeg alle woningtypen, met een grootste behoefte voor levensloopbestendige woningen en betaalbare koopwoningen. Hierna is dit weergegeven.

Tabel I Programma indicatie koopwoningen per kern											
CLUSTER	AANTAL KOOP 2020	BEHOEFTE 2021-2031	RIJ	WONINGTYPE				PRIJSSEGMENT			
				2 ¹	VRIJ / KAVEL	APPAR- TEMENT	'PATIO'***	GOEDKOOP < € 200.000	BETAALBAAR LAAG < € 290.000	BETAAL- BAAR HOOG < € 460.000	DUUR > € 460.000
Blokkzijl	390	45 - 60	+	+	+	0	+	++	++	++	0
Giethoorn	775	100 - 125	+	+	+	0	+	+	++	++	+
Oldemarkt	965	65 - 80	+	+	+	+	++	++	++	+	0
Sint Jansklooster	390	45 - 60	+	+	+	0	++	++	++	++	0
Steenwijk	5.810	555 - 750	+	+	++	+	++	++	++	++	0
Steenwijkerwold	545	75 - 90	+	+	+	0	+	++	++	+	0
Vollenhove	1.085	125 - 150	+	+	++	+	++	++	++	++	0
Kleine kernen Noordoost	1.215	70 - 100	0 / +	+	+	0	+	+	++	+	+
Kleine kernen Noordwest	1.355	75 - 105	0 / +	+	+	0	+	+	++	+	+
Kleine kernen Zuid	1.555	95 - 125	0 / +	+	+	0	+	+	++	+	+
TOTAAL	14.085	1.435	185 - 245	270 - 360	325 - 445	85 - 115	355 - 475	280 - 380	340 - 460	385 - 520	215 - 290

1 ▲ Gewenste programma voor de koopmarkt in Steenwijkerland voor de periode 2021-2031, onderverdeeld naar kernen(clusters), woningtypen en prijssegmenten. Het midden van elke bandbreedte telt op tot de verwachte behoefte op gemeenteniveau (+1.435 koopwoningen). De bandbreedtes per kern of cluster van kernen zijn communicerende vaten: als je in de ene kern de bovenkant opzoekt, zul je in de andere kern meer naar de onderkant moeten bewegen.

* = mits in starterssegment,
** = nauwelijks bestaand aanbod,
*** = woningen die levensloopbestendig zijn (ruime plattegrond beneden, bad- en slaapkamer beneden) of dat met kleine ingrepen te maken zijn.
En verder:
o = vraag en aanbod zijn in balans,
+ of ++ = vraag is (veel) groter dan het aanbod.

De bandbreedte voor goedkope koop past bij het streefpercentage van 30% sociale huur, betaalbare vrije huur of goedkope koop bij nieuwbouw. De aantallen voor patio's zijn inclusief eventuele woningen voor 'beschut wonen' (zie hoofdstuk 9).

Afbeelding 2

Kwalitatieve behoefte aan koopwoningen in de gemeente Steenwijkerland (Bron: Socrates (2020), Primos (2021) en overige analyses in dit woningmarktonderzoek)

Deze behoefte betreffen met name woningen voor kleine huishoudens: betaalbare woningen voor starters en vooral: grondgebonden woningen met slaap- en badkamer beneden en een kleine tuin (patiowoningen) voor ouderen en andere kleine 1 of 2-persoonshuishoudens. Door woningen voor kleine huishoudens toe te voegen wordt ingezet op doorstroming van kleinere huishoudens vanuit hun gezinswoning naar een meer compacte woning. Hierdoor komen er gezinswoningen vrij voor gezinnen: de laatste paar jaren neemt het aantal (jonge) gezinnen in Steenwijkerland weer toe. De verwachting is dat deze trend de komende jaren nog doorzet. Ook is er een behoefte aan sociale huurwoningen. Tot slot is er behoefte aan woningen in het duurdere segment, vanaf de € 460.000 euro.

In onderstaande tabel is de behoefte afgezet tegen het bestaande programma. Ook hieruit blijkt dat er met name behoefte is aan patiowoningen in de sociale en vrije huursector en tweekappers. Het plan voorziet in al deze woningtypen.

Tabel V

Benodigde programma bijstelling

	PLANNEN			SOCIALE HUUR				VRIJE HUUR			KOOP			
CLUSTER	BEHOEFTE	HARD	ZACHT	RIJ	APP	'PATIO'	RJ	APP	'PATIO'	RJ	2^1	VRJ/ KAVEL	APP	'PATIO'
Blokszijl	55 - 75	2	16	m.	m.	+	m.	m.	+	m.*	+	+	m.	+
Giethoorn	120 - 160	1	16	m.	m.	+	m.	m.	+	+	+	+	-	+
Oldemarkt	75 - 105	10	15	-	m.	+	m.	m.	+	m.*	+	+	m.	++
Sint Jansklooster	55 - 75	24	0	-	m.	+	m.	m.	+	+	+	+	m.	+
Steenwijk	695 - 945	396	414	-	m.	++	-	-	++	m.*	++	-	m.**	++
Steenwijkerwold	85 - 115	0	5	m.	m.	+	m.	m.	+	+	+	+	m.	+
Vollenhove	145 - 195	23	18	m.	m.	+	m.	m.	+	+	+	+	++	++
Kleine kernen Noordoost	70 - 100	13	8	-	m.	+	m.	m.	+	m.*	m.	+	m.	+
Kleine kernen Noordwest	75 - 105	36	4	-	m.	+	-	m.	+	m.*	+	+	-	+
Kleine kernen Zuid	95 - 125	10	15	-	m.	+	m.	m.	+	m.*	m.	+	m.	+
STEENWIJKERLAND	1.735	515	511											

(++) = veel meer plannen maken; vraag is veel groter dan het planaanbod,

(+) = meer plannen maken; vraag is groter dan het aanbod aan plannen,

(m.) = aantal plannen past bij de vraag,

(-) = plannen waar mogelijk aanpassen; aanbod aan plannen is groter dan de vraag.

En verder:

* = mits in starterssegment,

** = mits dicht bij voorzieningen en goed bereikbaar.

Bron: gemeente Steenwijkerland (mei 2021) en overige analyses in dit woningmarktonderzoek.

Afbeelding 3

Behoefte in relatie tot het bestaande programma (Bron: gemeente Steenwijkerland (mei 2021) en overige analyses in dit woningmarktonderzoek)

3.3.2.2 Conclusie

In dit geval voorziet het plan in woningen voor verschillende doelgroepen, waaronder een deel levensloopbestendig (de patiowoningen) maar ook een deel tweekappers en vrijstaande woningen voor de behoefte in het hogere betaalbare segment. Tot slot worden er ook rijwoningen gerealiseerd, waarmee aan de behoefte aan woningen voor starters wordt voldaan. Er is dan ook sprake van een kwalitatieve behoefte.

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 nu reeds een stedelijke bestemming heeft. Daarom is dit aan te merken als bestaand stedelijk gebied.

De ontwikkeling is op deze locatie daarnaast al jaren beoogd en vormt een passende afronding van de 'Van Het Kornputkwartier'. Het woongebied wordt logisch aangesloten op de bestaande deelgebieden van dit woongebied en wordt daarnaast goed ontsloten aan de rand van de kern, zodat verkeer goed afgewikkeld wordt.

HOOFDSTUK 4 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 de betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.