

Notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking'
Wesepe, Raalterweg 48-50

April 2025

Definitief

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 herontwikkeling van het voormalige MEKO-terrein in de kern Wesepe. Het plangebied ligt in het zuidwesten van de kern Wesepe. De ontwikkeling voorziet in de realisatie van 81 woningen. 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 voorgenomen ontwikkeling omvat de herontwikkeling van het plangebied naar een woongebied met 81 woningen. De woningbouwlocatie biedt ruimte aan een gevarieerd woningaanbod met daarin sociale huur, betaalbare koop, midden koop en koop in het hogere segment. Opgesomd leidt dit tot het volgende woningbouwprogramma:

- 23 woningen sociale huur en betaalbare koop (28,4% van het totaal);
 - 16 appartementen betaalbare koop;
 - 4 rijwoningen sociale huur;
 - 3 levensloopbestendige woningen sociale huur;
- 32 woningen midden koop (39,5% van het totaal);
 - 11 appartementen midden koop;
 - 15 rijwoningen midden koop;
 - 6 levensloopbestendige woningen;
- 26 woningen koop hogere segment (32,1% van het totaal);
 - 1 appartement koop hogere segment;
 - 3 penthouses koop hogere segment;
 - 2 hoekwoningen koop hogere segment;
 - 8 patiowoningen koop hogere segment;
 - 12 twee-onder-een-kappers koop hogere segment.

Het plan wordt in verschillende woonblokken gerealiseerd, op de plek van het voormalige MEKO-terrein. De woningen zijn afgestemd op de bebouwing en functionele structuur van de bestaande omgeving. Verder worden er infrastructurele voorzieningen, groenvoorzieningen en mogelijkheden voor spelen aangelegd. In afbeelding 1 is de stedenbouwkundige opzet van het plan weergegeven.



Afbeelding 1: Stedenbouwkundig plan (Bron: Buro Hoogstraat)

Aangezien de voorliggende ontwikkeling voorziet in de realisatie van 81 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 zeehaventerrein, 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.

4.1 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. De beoogde woningen zijn primair bedoeld om te voldoen aan de lokale behoefte, waarbij de doelgroep voornamelijk bestaat uit jongeren en starters uit Wesepe.

Echter, er is ook sprake van een aanzienlijke woningbehoefte buiten de kern van Wesepe. Op 21 december 2022 ondertekende de gemeente Olst-Wijhe, samen met andere gemeenten in West-Overijssel, de Regionale Woondeal West-Overijssel. Dit samenwerkingsverband omvat de gemeenten Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland,

Zwartewaterland en Zwolle. Gezien de verhuisbewegingen¹ kan worden geconcludeerd dat de gemeente Olst-Wijhe een regionaal verhuiskarakter heeft, waarbij het verzorgingsgebied zich uitstrekt buiten de gemeentegrenzen. Veel mensen verhuizen bijvoorbeeld vanuit de gemeenten Raalte, Zwolle, Deventer, Dalfsen, Hardenberg en Ommen naar Olst-Wijhe. Dit wordt bevestigd in een recent woningbehoefte onderzoek² waarin wordt vermeld dat gezien de gunstige geografische ligging van Olst-Wijhe ten opzichte van Zwolle en Deventer maar ook ten opzichte van (delen van) de Randstad liggen er voor Olst-Wijhe kansen om extra huishoudens aan de gemeente te binden indien daarvoor het gewenste woningaanbod beschikbaar is.

4.2 Wat is de behoefte?

4.2.1 Kwantitatieve vraag

Regionaal

Woonagenda West-Overijssel 2021-2025

De provincie Overijssel, de Overijsselse gemeenten en hun partners werken al jaren samen aan een kwantitatieve en kwalitatieve balans op de woningmarkt. De partijen maken periodiek meerjarige afspraken over opgaven en ambities. Voor de periode 2021-2025 krijgen die afspraken vorm in twee regionale Woonagenda's: een voor West-Overijssel en een voor Twente.

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 naar 2030. De aantrekkingskracht van de regio wordt gekoesterd en dient op passende wijze te worden geacommodeerd.

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor een actueel en onderbouwd woonbeleid en woningbouwprogramma, uitgesplitst naar segmentering, typologie en milieus. Het programma wordt jaarlijks afgestemd met de gemeenten van West-Overijssel, dit kan leiden tot aanvulling of aanpassing.

Woondeal West-Overijssel

In december 2022 is de Woondeal West-Overijssel vastgesteld. Met deze Woondeal worden de krachten van de verschillende overheidslagen gebundeld met als doel het versnellen van de woningbouw in de regio. De Woondeal is het startpunt van een langjarig (tot en met 2030) partnerschap tussen gemeenten, provincie en Rijk, in nauwe samenwerking met corporaties, marktpartijen en maatschappelijke partners.

In de regionale woonagenda West-Overijssel is de ambitie opgenomen om tot en met 2030 40.000 woningen toe te voegen. De basisinspanning hiervan is 28.200 woningen, waarvoor de gemeente zorg dragen voor voldoende plancapaciteit (130% van de te realiseren woningen). Gemeenten zorgen er tijdig voor dat 'zachte' woningbouwplannen worden omgezet in 'harde' plannen met daarbij specifieke aandacht voor het opharden van de plannen tot en met 2024.

Gemeentelijk

Woonvisie Olst-Wijhe 2022-2025

De hoofddoelstelling van de Woonvisie 2022-2025 luidt: Ontwikkelen van een toekomstbestendige eigennuttige woongemeente waar inwoners in staat worden gesteld om goed te kunnen wonen. Deze hoofddoelstelling sluit aan op de gekozen bestuurlijke focus, waarbij voor de komende 10 jaar een ambitie is uitgesproken om te groeien met 1.000-1.200 woningen.

Een belangrijke pijler voor de Woonvisie is forse uitbreiding van het woningaanbod. De gemeente zet in op extra woningbouw de komende jaren, vooral rond de kernen Olst en Wijhe. Er is een woningbouwbehoefte tot 2030 tussen de 200-270 woningen in overige kernen van de gemeente. Voornamelijk voor het dorp Wesepe liggen er ook kansen op extra nieuwbouw. Het dorp Wesepe

¹ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81734NED/table?ts=1724675539357>

² Tellers & Benoemers (2021). *Woningbehoefteonderzoek Olst-Wijhe*.

heeft aan de oostzijde van de gemeente een centrale ligging aan de N348 tussen Deventer en Raalte. De bereikbaarheid van en naar Deventer en Raalte per auto is daarmee zeer goed. Ook per fiets zijn de afstanden goed te overbruggen. Het is wenselijk om in Wesepe in extra woningbouw te voorzien en daarmee de leefbaarheid en het voorzieningenniveau te versterken. Zonder nieuwe woningen neemt het draagvlak voor de voorzieningen in Wesepe af. De laatste jaren is gebleken dat er een duidelijke vraag is in Wesepe, zowel in het betaalbare segment als in het duurdere segment. Dit biedt dus kansen voor een extra woningbouwopgave.

De gemeente wil in samenspraak met het dorp deze ambitie verder invullen. Per saldo betekent dat dus een extra woningbouwopgave voor het dorp Wesepe (naast de dorpen Olst en Wijhe). Op basis van een uit te voeren behoefteonderzoek voor de kern Wesepe worden daar verdere afspraken over gemaakt tussen gemeente en Plaatselijk Belang Wesepe.

In tabel 1 wordt de woningbehoefte naar kern weergegeven.

Tabel 1: Woningbehoefte naar kern (Bron: CBS en Tellers & Benoemers)

Woningbouw 2021 -2030	Realistisch scenario	Maximaal scenario
Olst	260	370
Wijhe	310	440
Overige kernen	200	270

4.2.2 Kwalitatieve vraag

Regionaal

Woonagenda West-Overijssel 2021-2025

In de Woonagenda wordt benoemd dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen en onderhouden van een actueel en onderbouwd woonbeleid, inclusief een gedetailleerd woningbouwprogramma. Dit programma moet uitgesplitst zijn naar segmentering, typologie, en woonmilieus, zodat het nauw aansluit bij de behoeften van de gemeenschap. Jaarlijks delen en bespreken gemeenten hun programma's met elkaar om scherp te blijven op de kwaliteit en complementariteit van hun plannen. Deze gezamenlijke evaluatie kan leiden tot bijstellingen en aanvullingen van de gemaakte afspraken en acties zoals vastgelegd in de Woonagenda.

In de Woonagenda worden daarnaast enkele belangrijke trends benoemd die van invloed zijn op de kwalitatieve woningvraag, namelijk:

- **Bevorderen van Doorstroming en Toegankelijkheid:** Het verbeteren van de doorstroming op de woningmarkt en het vergroten van de kansen op een (sociale huur)woning zijn essentieel voor een evenwichtige en toegankelijke woningmarkt.
- **Realiseren van Geschikte Woningen voor Ouderen:** Gezien de vergrijzing is het noodzakelijk voldoende geschikte woningen voor ouderen te realiseren, zodat zij langer zelfstandig kunnen blijven wonen in een passende woonomgeving.

Woondeal West-Overijssel

Een belangrijke inspanningsverplichting in relatie tot de kwalitatieve woningbehoefte die wordt genoemd in de Woondeal is het waarborgen van een significant aandeel betaalbare woningen binnen elke nieuwbouwontwikkeling. Door voor nieuwe woningbouwplannen, zowel in sleutelprojecten als in andere plannen, te streven naar 30% sociale huur, 40% middenhuur/betaalbare koop en 30% duur per gemeente, wordt ook in de toekomst aan een betaalbare en evenwichtige woningvoorraad gewerkt.

Gemeentelijk

Woonvisie Olst-Wijhe 2022-2025

Als input voor de Woonvisie heeft de gemeente Olst-Wijhe een woningbehoefteonderzoek laten uitvoeren door Tellers & Benoemers, gebaseerd op het werkelijke woon- en verhuisgedrag van de inwoners. De woningbehoefte van 2021-20230 bij een realistisch groeiscenario worden weergegeven in tabel 2.

Op basis van het woningbehoefteonderzoek zijn in de Woonvisie diverse streefwaardes vastgelegd voor het woningbouwprogramma. Ook in de Woondeal West-Overijssel zijn, conform landelijke richtlijnen, afspraken gemaakt over de te realiseren woningsegmenten. Daarbij wordt gestreefd naar

tweederde betaalbare woningen, waarvan 30% sociale huur. Onder het betaalbare segment vallen sociale huur, middeldure huur (met een maximale huurprijs tot €1.000 per maand) en koopwoningen met een maximale prijs van €355.000 (volgens landelijke afspraken in 2023). In de Woonvisie is een streefwaarde van 15% opgenomen als het aandeel van de nieuwbouwwoningen dat voor starters bereikbaar moet zijn. Voor de kleinere kernen zal de verhouding tussen koop en huur vaak afwijken, met doorgaans meer koopwoningen en minder huurwoningen, omdat de vraag naar sociale huur hier minder groot is. Maatwerk is hierbij cruciaal.

De resultaten van dit onderzoek tonen aan dat de grootste vraag in 2030 ligt bij goedkope koopwoningen (219 woningen) en dure koopwoningen (205 woningen). Deze lange termijn behoefte komt goed overeen met de kortetermijnvraag naar woningen in dezelfde prijsklassen, zoals weergegeven in de Woonvisie. Door het toevoegen van extra goedkope koopwoningen worden de kansen voor jongeren op de woningmarkt in Olst-Wijhe vergroot. De toevoeging van dure koopwoningen speelt in op de instroom vanuit de Randstad, Zwolle en Deventer.

Wat betreft de huurmarkt is er een aanzienlijke behoefte aan extra goedkope huurwoningen (234 woningen), vooral in vergelijking met het duurdere huursegment. Deze groeiende vraag wordt voornamelijk veroorzaakt door huishoudensverdunding en jongeren die in Olst-Wijhe willen blijven wonen maar geen koopwoning kunnen of willen aanschaffen.

Om de groeipotentie van Olst-Wijhe te benutten, wordt geadviseerd om in te spelen op twee trends: het behouden van jongeren en het huisvesten van instromers vanuit Zwolle en de Randstad. Dit vereist het toevoegen van extra goedkope koop- en huurwoningen voor jongeren, en het uitbreiden van het aanbod van dure en middeldure koopwoningen voor de instroom vanuit stedelijke gebieden.

Onder goedkope koopwoningen wordt in het woningbehoefte onderzoek verstaan woningen tot €200.000, middeldure koopwoningen liggen tussen €200.000 en €400.000, en dure koopwoningen boven de €400.000. Voor huurwoningen geldt dat goedkope huurwoningen een huurprijs hebben tot €633,25 (aftoppingsgrens), middeldure huurwoningen tussen €633,25 en €752,33 (liberalisatiegrens), en dure huurwoningen boven de €752,33.

Tabel 2: Kwalitatieve woningbehoefte 2021-20230 bij realistisch groeiscenario (Bron: CBS en Tellers & Benoemers)

Realistisch-gemodificeerd	Koop goedkoop	Koop middelduur	Koop duur	Huur goedkoop	Huur middelduur	Senioren huur goedkoop	Senioren huur middelduur	Kamers	TOTAAL
2021	31	0	27	38	0	-13	-1	6	88
2022	26	0	24	30	-1	-12	-1	11	77
2023	20	5	8	36	1	-5	2	11	78
2024	25	9	25	24	2	-5	0	1	81
2025	22	-5	15	24	5	12	0	8	81
2026	21	16	24	20	1	-8	0	2	76
2027	21	15	20	19	3	-1	0	-2	75
2028	20	19	22	16	3	-1	0	-6	73
2029	18	21	22	14	3	0	0	-7	71
2030	15	18	18	13	3	1	0	1	69
TOTAAL	219	98	205	234	20	-32	0	25	769
Koop									522
Huur									247
Verhouding									67,9%

4.2.3 Toetsing van de behoefte

Met voorgenomen ontwikkeling wordt het volgende woningbouwprogramma gerealiseerd in de kern Wesepe:

- 23 woningen sociale huur en betaalbare koop (28,4% van het totaal);
 - 16 appartementen betaalbare koop;
 - 4 rijwoningen sociale huur;
 - 3 levensloopbestendige woningen sociale huur;
- 32 woningen midden koop (39,5% van het totaal);
 - 11 appartementen midden koop;
 - 15 rijwoningen midden koop;
 - 6 levensloopbestendige woningen;
- 26 woningen koop hogere segment (32,1% van het totaal);
 - 1 appartement koop hogere segment;

- 3 penthouses koop hogere segment;
- 2 hoekwoningen koop hogere segment;
- 8 patiowoningen koop hogere segment;
- 12 twee-onder-een-kappers koop hogere segment.

In totaal bestaat het programma uit 81 woningen. Hiermee wordt 28,4% van het programma betaalbaar (sociale huur en koop tot €250.000,-), 39,5% midden duur (koop €250.000,- tot €390.000,-) en 32,1% duur. Het gedifferentieerde programma maakt dat de woningen geschikt zijn voor diverse doelgroepen, zowel ouderen, gezinnen als jongeren.

Kwantitatief gezien is er sprake van voldoende ruimte om de voorgenomen ontwikkeling te verantwoorden, zoals ook omschreven in het regionale en gemeentelijke beleid. Kwalitatief gezien wordt eveneens aangesloten bij de actuele behoefte, er is namelijk vraag naar meer goedkope koop- en huurwoningen voor jongeren, en het uitbreiden van het aanbod van dure en middeldure koopwoningen. Hierin wordt met voorgenomen ontwikkeling voorzien. Hoewel de verdeelsleutel uit de regionale Woondeal (30% sociale huur, 40% middenhuur/betaalbare koop, en 30% duur) niet volledig wordt nageleefd, is dit te verklaren door de specifieke omstandigheden in de kleinere kernen. Zoals reeds vermeld in de Woonvisie is voor de kleine kernen maatwerk cruciaal. In deze gebieden wijkt de verhouding tussen koop en huur vaak af, met meestal meer koopwoningen en minder huurwoningen, daarom is de aangehouden verdeelsleutel passend.

Geconcludeerd wordt dat er sprake is van een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan de voorgenomen woningbouwontwikkeling.

4.3 Ligt de stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

Het is gebleken dat de voorgenomen ontwikkeling voorziet in de behoefte. Vervolgens is voor de Ladderonderbouwing van belang of de ontwikkeling plaats vindt in bestaand stedelijk gebied of daar buiten. Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied is een uitgebreidere motivering vereist waarin wordt ingegaan op de vraag waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt: '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'.

In voorliggend geval is sprake van een 'stedelijke ontwikkeling' op een locatie die onderdeel uitmaakt van het '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'. Het voornemen wordt namelijk gerealiseerd op een locatie die reeds bestemd is ten behoeve van stedelijke functies (bedrijvigheid; in casu). Er is daarmee sprake van een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied.

5. Conclusie

Op basis van vorenstaande kan worden geconcludeerd dat de ladder voor duurzame verstedelijking positief is doorlopen. In voorliggende Ladderonderbouwing is aangetoond dat het voornemen 81 woningen te realiseren op het voormalige MEKO-terrein in Wesepe, voldoet aan de kwantitatieve en de kwalitatieve behoefte naar woningen in het verzorgingsgebied regio West-Overijssel en de gemeente Olst-Wijhe. Tevens vindt het voornemen plaats binnen 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.