

Notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking'
Bathmen, Gorsseleweg 27

Maart 2025

Concept

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 een voormalig agrarisch bedrijfsperceel in de kern Bathmen, aan de Gorsseweg 27. Het plangebied ligt in het zuidwesten van de kern Bathmen. De ontwikkeling voorziet in de realisatie van 15 woningen. Daarnaast wordt de voormalige bedrijfswoning gewijzigd naar reguliere woning. 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 15 woningen. Daarnaast wordt de bedrijfswoning omgezet naar reguliere woning. Dit betreft een vrijstaande woning.

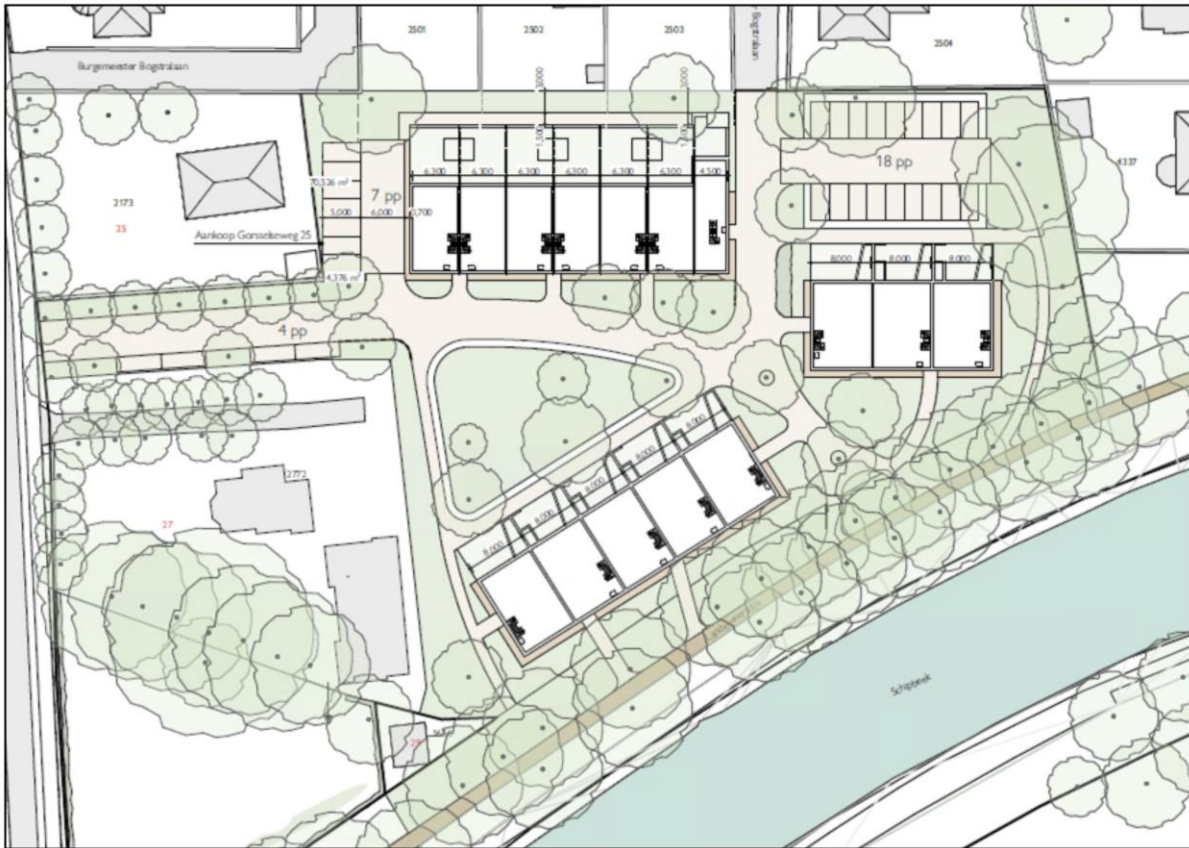
Het overige woningbouwprogramma bestaat uit:

- Een blok van zeven woningen, waarvan zes betaalbare en nultredenwoningen (levensloopbestendig) en één woning in de vrije sector.
 - De zes betaalbare woningen zijn eveneens direct zorg toegankelijk.
- Een blok van vijf woningen en drie woningen in de vrije sector, eveneens als nultredenwoningen (levensloopbestendig).

Hierdoor is 40% van het woningbouwplan als betaalbaar aangemerkt. Onder betaalbare woningen worden sociale huur, middeldure huur en koopwoningen tot maximaal €390.000 v.o.n. verstaan. In dit geval betreft het uitsluitend koopwoningen tot deze prijsklasse. Daarnaast is 93,33% van de woningen nultreden (levensloopbestendig).

Nultredenwoningen zijn geschikt voor alle levensfasen, met specifieke aandacht voor ouderen. Bij oplevering zijn deze woningen toegankelijk voor mensen met een verminderde mobiliteit. Dit betekent dat alle primaire leefruimten – woonkamer, keuken, slaapkamer en badkamer met toilet – zich op de begane grond bevinden en zowel inpandig als vanaf het aangrenzende terrein drempelvrij toegankelijk zijn. Directe zorg toegankelijk betekent dat de woningen zodanig ingericht dat zorgdiensten eenvoudig aan huis verleend kunnen worden, waardoor ouderen langer zelfstandig kunnen blijven wonen.

De woningen sluiten aan op de bestaande bebouwing en functionele structuur van de omgeving. Daarnaast worden er infrastructurele voorzieningen en groen gerealiseerd. In afbeelding 1 is de stedenbouwkundige opzet van het plan weergegeven.



Afbeelding 1: Stedenbouwkundig plan (Bron: I'M Architecten)

De ontwikkeling voorziet in de realisatie van 15 nieuwe woningen, terwijl de voormalige bedrijfswoning bewoond blijft door de huidige bewoners en niet vrijkomt voor de woningmarkt. Dit duidt op een concrete woonbehoefte. Omdat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, is toetsing aan de Ladder voor duurzame verstedelijking noodzakelijk. In de volgende paragraaf wordt deze toets uitgevoerd.

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 ontwikkeling is primair bedoeld om te voorzien in de vraag van starters, kleine huishoudens en senioren uit de kern Bathmen.

Echter, er is ook sprake van een aanzienlijke woningbehoefte buiten de kern van Bathmen. Op 21 december 2022 ondertekende de gemeente Deventer, 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 Deventer een regionaal verhuiskarakter heeft, waarbij het verzorgingsgebied zich uitstrekt buiten de gemeentegrenzen. Veel mensen verhuizen bijvoorbeeld vanuit de gemeenten Raalte, Zwolle en Olst-Wijhe naar gemeente Deventer.

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 concretiseren van de plannen tot en met 2024.

Gemeentelijk

Woonvisie Deventer (2024)

Over de kwantitatieve vraag naar woningen wordt in de Woonvisie Deventer (2024) het volgende vermeldt. De woningvoorraad in Deventer bestond in 2022 uit ongeveer 47.000 woningen. Tussen 2021 en 2035 is een uitbreiding met 7.000 woningen noodzakelijk om te blijven voldoen aan de lokale woonbehoefte.

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

Naast de autonome bevolkingsontwikkeling is extra groei wenselijk om voorzieningen, werkgelegenheid en onderwijs in zowel de stad als de dorpen op peil te houden. Voor de sociaaleconomische versterking van Deventer, met de focus op het verjongen en uitbreiden van de arbeidsmarkt, wordt uitgegaan van 4.000 extra woningen.

In totaal bedraagt de nieuwbouwopgave tot 2035 daarmee 11.000 woningen, waarvan 1.000 in de dorpen. Om te voorzien in de autonome woonbehoefte is tot 2030 een jaarlijkse netto toevoeging van minimaal 500 woningen nodig, gevolgd door ruim 400 woningen per jaar vanaf 2030. Voor de realisatie van de extra groeidoelstelling zijn daarnaast jaarlijks 300 tot 400 extra woningen vereist.

Deze ontwikkeling wordt ondersteund met routekaarten, waarin onder andere doelgroepen en woonmilieus verder worden uitgewerkt. Zo is er voor Bathmen de 'Routekaart Bathmen Wonen en Voorzieningen' opgesteld.

In het Volkshuisvestingsprogramma worden de woononderdelen geoperationaliseerd.

Routekaart Bathmen Wonen en Voorzieningen

Uitgangspunt voor het woningbouwprogramma is de in 2021 door de gemeenteraad vastgestelde 'Routekaart Wonen en voorzieningen Bathmen'. In de Routekaart is de ambitie voor het woningbouwprogramma voor het dorp Bathmen vastgesteld. Het programma uit de Routekaart Bathmen gaat uit van een toename van 650 woningen tot 2035. Daarmee wordt voorzien in de lokale woningbehoefte én in de ambitie voor een extra inwonersgroei van Bathmen in de periode tot 2035.

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 Deventer (2024)

Veranderingen in de gemiddelde leeftijd van de bevolking leiden tot een verschuiving in de woonbehoefte. Vooral de vraag naar woningen die aansluiten bij de wensen en eisen van ouderen neemt toe. Dit betreft woningen met comfort en gebruiksgemak, gelegen nabij voorzieningen, met voldoende mogelijkheden voor sociale interactie en een leefomgeving die uitnodigt tot bewegen.

Het toevoegen van levensloopbestendige woningen binnen bestaande wijken draagt bij aan een betere doorstroming op de woningmarkt. Van de te realiseren woningen dient een derde geschikt te

zijn voor ouderen, zoals nultredenwoningen en geclusterde woonvormen. Dit komt neer op ongeveer 2.300 woningen, waarvan circa 1.500 vóór 2030 moeten worden gerealiseerd. Om aan deze specifieke woonbehoefte te voldoen, kunnen zowel nieuwbouw als bestaande bouw worden benut.

Kleinschalige burgerinitiatieven en innovatieve woonconcepten, met een focus op betaalbaarheid voor starters, langer zelfstandig wonen en het versterken van de leefbaarheid in kernen en op het platteland, worden actief ondersteund. In de afgelopen jaren zijn routekaarten opgesteld en vastgesteld voor de dorpen Diepenveen, Schalkhaar, Lettele, Loo, Okkenbroek en Bathmen. Hieronder volgen de uitgangspunten voor Bathmen.

Routekaart Bathmen Wonen en Voorzieningen

Voor de woningbouwopgave in het dorp Bathmen gelden de volgende uitgangspunten:

- Het toevoegen van betaalbare woningen voor jongeren (ca. 40% van het programma): onder het betaalbare segment wordt verstaan: sociale huur, middeldure huur en koopwoningen van maximaal €390.000 VON (prijspeil 2024 conform programma betaalbaar wonen Rijk).
- Het toevoegen van geschikte woningen voor senioren (ca. 40% van het programma): de doelgroep 'ouderen' is allesbehalve een homogene groep. Deze groep strekt zich uit van (vitale) empty-nesters tot aan kwetsbare 70/80/90 plussers met zorgvragen. De verschillende subdoelgroepen vragen elk wat anders van hun woning en woonomgeving.
- In beperktere mate bouwen voor gezinnen (ca. 20% van het programma). Deze opgave is beperkter in omvang omdat er voor deze categorie al een ruimer aanbod is in Bathmen.

4.2.3 Toetsing van de behoefte

Het programma voorziet in woningen die geschikt zijn voor diverse doelgroepen, waaronder starters, kleine huishoudens en ouderen. Kwantitatief gezien is er voldoende ruimte om de ontwikkeling te rechtvaardigen, zoals beschreven in het regionale en gemeentelijke beleid. Kwalitatief sluit het plan aan bij de actuele woningbehoefte.

De 15 nieuw te bouwen rijwoningen worden ontworpen met levensloopbestendigheid en betaalbaarheid als kernwaarden. Dit betekent dat de woningen optimaal comfort en gebruiksgemak bieden, zodat ze aansluiten op de uiteenlopende behoeften van ouderen – van vitale empty-nesters tot mensen met zorgvragen – en tevens aantrekkelijk zijn voor jonge starters. Daarnaast wordt voldaan aan de verdeelsleutel voor de kern Bathmen.

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'. Hoewel het een voormalig agrarisch bedrijfsperceel betreft is het wel onderdeel van de bebouwde kom van Bathmen. Het plangebied is immers onderdeel van het 'Chw bestemmingsplan Deventer, stad en dorpen deel D'. Er is daarmee sprake van een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied. Het plangebied is onderdeel van de lintbebouwing aan de Gorsseweg. Deze bebouwing levert een afwisselend beeld in bebouwing en erven. De opzet van de aangrenzende woonwijk kenmerkt zich door de typische uitbreidingen aan een dorp in de geest van de jaren 80. Ruim opgezette kavels met vrijstaande of geschakelde woningen met groene tuinen en woonerf straten waar geen voetpaden zijn en parkeren en bomen elkaar afwisselen.

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 15 woningen te realiseren op het voormalige agrarisch bedrijfsperceel in Bathmen, voldoet aan de kwantitatieve en de kwalitatieve behoefte naar woningen in het verzorgingsgebied regio West-Overijssel en de gemeente Deventer. 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.