

Ladder voor duurzame verstedelijking 'Het Engelland, Dalfsen'

D.D. 16 SEPTEMBER 2024

Ladder voor duurzame verstedelijking

Bij een nieuwe stedelijke ontwikkeling is zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand het uitgangspunt. Hiertoe wordt de Ladder voor duurzame verstedelijking gevolgd die is vastgelegd in Artikel 5.129g Bkl. Bij een wijziging van het omgevingsplan voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling is toepassing van de ladder vereist.

Bij een stedelijke ontwikkeling die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelvoorziening of een andere stedelijke voorziening en die voldoende substantieel is, wordt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand rekening gehouden met de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling. Artikel 5.129g Bkl legt hiervoor geen grens vast. Geldende jurisprudentie onder de Wro/Bro is vanaf 12 woningen, een functiewijziging met een oppervlak groter dan 500 m² bvo, meer dan 500 m² bvo bebouwing of een functie die gelet op de ruimtelijke uitstraling een stedelijke ontwikkeling is. Leegstand mag volgens jurisprudentie niet 'onaanvaardbaar' zijn.

Als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied, moet ook rekening worden gehouden met 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. De grens van het stedelijk gebied wordt bepaald door de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het omgevingsplan en de aard van de omgeving.

Toetsing

Het tijdelijke deel van het Omgevingsplan is vertrekpunt bij de beoordeling of iets een nieuwe stedelijke ontwikkeling is. De locatie is geschikt voor ongeveer 600 woningen, maar deze moeten nog worden uitgewerkt. De bouw van woningen wordt niet rechtstreeks mogelijk gemaakt. In dit geval is sprake van een functiewijziging naar wonen met een oppervlakte die veel groter is dan 500m² ten opzichte van de huidige planologische mogelijkheden. Gelet op de ligging en huidige agrarische bestemming is sprake van een locatie buiten bestaand stedelijk gebied.

Gelet op het bovenstaande moet de behoefte worden beschreven en ook worden gemotiveerd dat binnen bestaand stedelijk gebied onvoldoende ruimte is om in de woningbehoefte te voorzien.

Beschrijving woningbehoefte

De behoefte blijkt uit diverse bronnen die hierna worden behandeld.

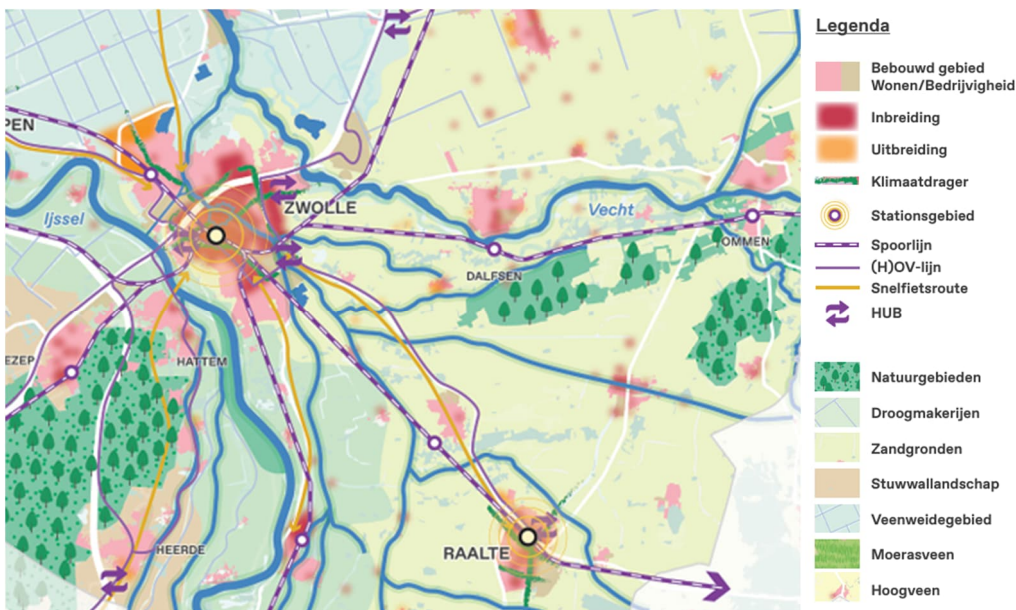
Warme Harten in een Klimaatadaptieve delta, verstedelijkingsstrategie Regio Zwolle (februari 2023)

De regio Zwolle is een regio die groeit en bloeit. Als antwoord op de groei moeten er tot 2040 in de regio minimaal 50.000 woningen worden gerealiseerd. Daarnaast dient er voldoende ruimte te worden gecreëerd voor bedrijvigheid om de economische positie van regio Zwolle te benutten en versterken. De regionale ambitie is om minimaal 20.000 arbeidsplaatsen te creëren. De doelstellingen op het gebied van wonen en werken vergen een mobiliteitstransitie, om de regio ook in de toekomst bereikbaar te houden. In de verstedelijkingsstrategie ('Warme Harten in een klimaatadaptieve delta') heeft de kern Dalfsen de status 'Warm Hart' en 'Vitale kern', wat betekent dat de kernen een bijzondere opgave hebben in de bijdrage aan de regionale ambities en doelen.

De Regio Zwolle staat voor een forse groeiopgave om wonen en werken in de toekomst een plek te kunnen geven. De ambitie voor deze regio bestaat uit de realisatie van minimaal 50.000 woningen en 20.000 arbeidsplaatsen. In de periode 2020-2022 heeft Regio Zwolle in samenwerking met het Rijk en de waterschappen een verstedelijkingsstrategie opgesteld.

De verstedelijkingsstrategie bevat ambities en ontwikkelprincipes, over de wijze waarop de regio invulling geeft aan de ruimtelijke opgaves. Het motto voor verstedelijking is het werken aan “Warme Harten in een Klimaatadaptieve Delta”. Deze strategie betekent bewust kiezen voor het zo veel mogelijk verstedelijkingsdruk oplossen binnen bestaand bebouwd gebied om bestaande steden en dorpen te versterken in de kern, in het hart. In de verstedelijkingsstrategie is het grootste deel van de verstedelijkingsopgave geconcentreerd in de stad Zwolle en rond de stationslocaties. Hiermee draagt de strategie bij aan de mobiliteitstransitie.

In de stationsgebieden van Steenwijk, Meppel, Hoogeveen, Hardenberg, Raalte, Kampen en Dronten is ruimte voor in totaal 9-12.000 woningen (exclusief de ruimte rond station Zwolle). In het onderzoek voorafgaand aan de verstedelijkingsstrategie zijn de kansen voor integrale ontwikkeling (klimaat, mobiliteit, economie en wonen) onderzocht van de stationslocaties. Andere gebieden die interessant zijn om te onderzoeken zijn onder meer de stationsgebieden van 't Harde, Wezep, Ommen, Dalfsen, Heino, Olst, Wijhe.



Figuur 1 - Verstedelijkingsstrategie Regio Zwolle (bron: verstedelijkingsstrategie Regio Zwolle)

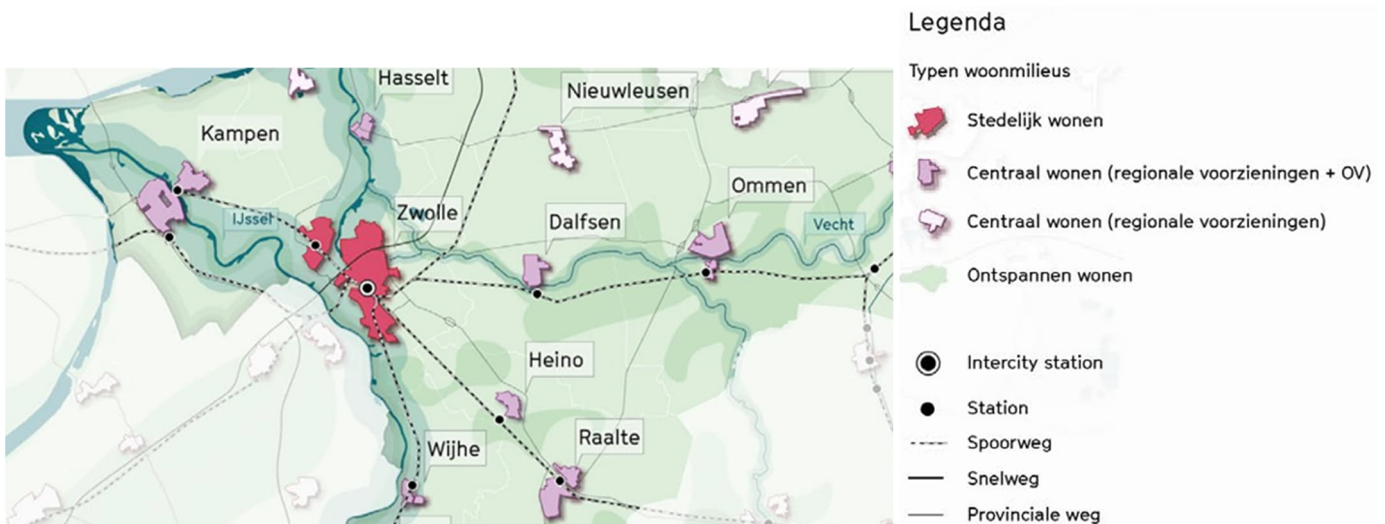
Conclusie

- Er is een grote regionale behoefte aan woningen (50.000) en arbeidsplaatsen (20.000).
- Dalfsen is goed bereikbaar met ov en daarmee een interessante locatie voor woningbouw.

Nationale Woon- en Bouwagenda (maart 2022), Regionale woonagenda (februari 2021) en woondeal West-Overijssel (december 2022)

De grote vraag naar woningen is niet uniek voor Dalfsen, maar speelt in het hele land. De Rijksoverheid heeft daarom een Nationale Woon- en Bouwagenda uitgebracht met een plan van aanpak om tot en met 2030 900.000 woningen te bouwen.

De kern Dalfsen heeft een belangrijke rol in de Regionale Woonagenda West-Overijssel als ‘Centraal Wonen’ kern (kernen met een hoog voorzieningenniveau en goede OV- en wegverbinding) waar een extra opgave ligt om de regionale ambitie van het toevoegen van 28.200 woningen tot 2030 te accommoderen. Hiermee wordt bijgedragen aan de nieuwbouwoopgave van 42.300 woningen tot 2030 voor de gehele provincie.



Figuur 2 - Ruimtelijke woonstrategieën West-Overijssel (bron: Regionale woonagenda)

Aan regio's (ook West-Overijssel) is gevraagd wat zij kunnen bijdragen om het landelijke woningtekort op te lossen. Dit heeft geleid tot de Woondeal West-Overijssel. Hierin zijn in 2022 onder andere vier sleutelprojecten in de gemeente benoemd die samen tot extra woningen moeten leiden. Dit zijn projecten die bijdragen aan de ambities uit de woonagenda en aan versnelling van de woningbouw door te starten met de bouw voor 2026. De sleutelprojecten worden eind 2024 geactualiseerd.

Er is een grote behoefte aan betaalbare woningen in Nederland. Om aan te sluiten bij die grote behoefte is het streven dat tweederde van de nieuwe woningen in Nederland t/m 2030 betaalbaar zijn: op landelijk, provinciaal en regionaal niveau. Onder het betaalbare segment vallen de sociale huurwoningen, huurwoningen vanaf de sociale huurgrens tot een max van €1.000 per maand en koopwoningen tot €355.000. West-Overijssel zet zich in om binnen de planvorming tweederde van de nieuwe woningen betaalbaar te maken. Hiermee streeft de regio naar de realisatie van minimaal 18.800 betaalbare huur- en koopwoningen tot en met 2030. In de regionale Woondeal West-Overijssel is afgesproken dat elke West-Overijsselse gemeente met nieuwe woningbouwplannen toewerkt naar een verdeling van 30% sociale huur, 40% middenhuur en betaalbare koop en 30% dure woningen. Dat is ook het uitgangspunt voor 'Het Engelland'.

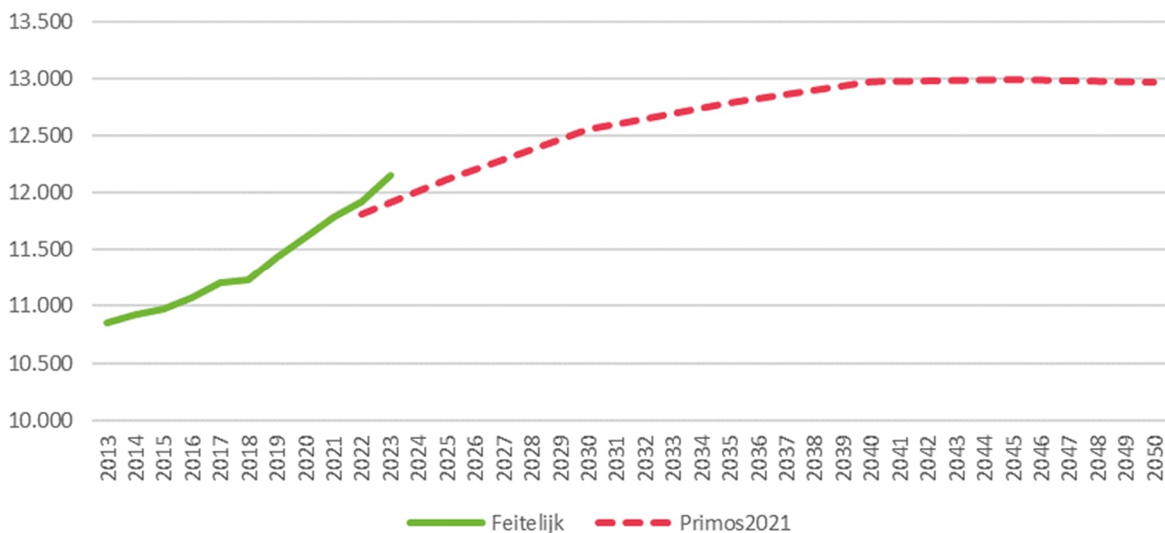
Conclusie

- Er is een grote landelijke opgave voor meer woningen en vooral meer betaalbare woningen.
- Bij nieuwe woningbouwplannen wordt toegewerkt naar een verdeling van 30% sociale huur, 40% middenhuur en betaalbare koop en 30% dure woningen.
- De locatie is in 2022 niet aangemerkt als sleutelproject. De lijst met sleutelprojecten waar ook wordt ingezet op extra woningen bovenop de lokale vraag wordt eind 2024 geactualiseerd.

Woonvisie 2019-2024 en (startnotitie) woonzorgvisie 2024

In de woonvisie gemeente Dalfsen 2019-2024 beschrijft de gemeente hoe zij ervoor zorgt dat alle inwoners op een prettige manier wonen in de gemeente Dalfsen. De gemeente is momenteel bezig met nieuw woonbeleid en stelt daarvoor de Woonzorgvisie op. In de startnotitie (januari 2024) is de actuele opgave beschreven. De verwachting is dat zeker tot 2040 het aantal huishoudens nog zal toenemen in de gemeente Dalfsen. De groei zal het sterkst zijn in de eerste jaren. In de periode tot en met 2030 wordt een autonome groei van ongeveer 740 huishoudens verwacht. Het totale woningbouwprogramma voor de gemeente Dalfsen is overigens groter; ongeveer 1.230 woningen tot en met 2030. Dit is inclusief de regionale vraag.

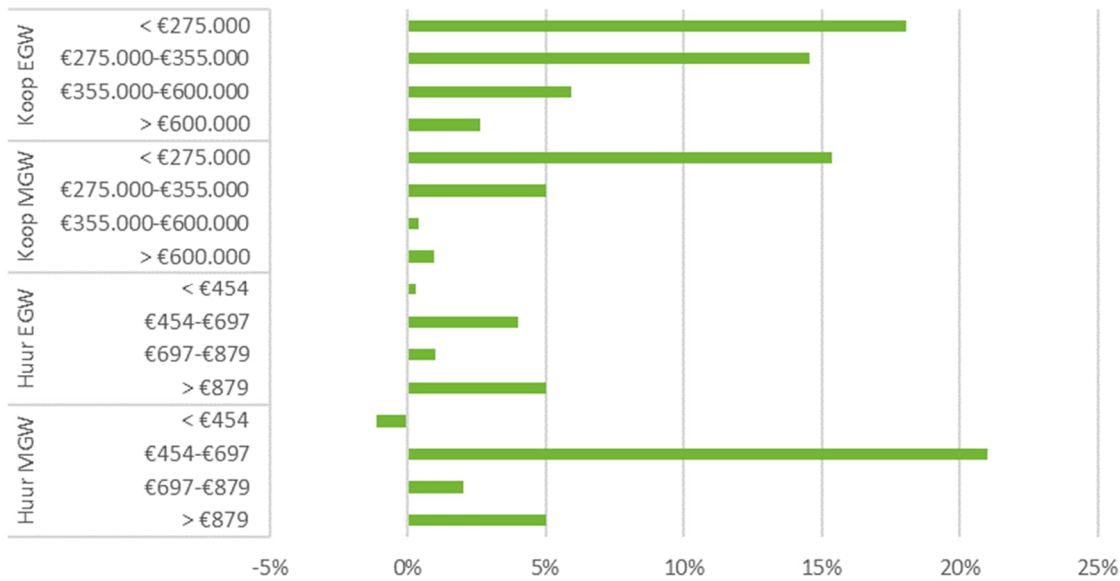
Tot en met 2035 gaat het om circa 975 huishoudens en tot en met 2040 om circa 1.160. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de regionale vraag.



Figuur 3 - Woningmarktonderzoek Gemeente Dalfsen, 2022 (bron: startnotitie woonzorgvisie).

Meerdere factoren spelen een rol bij de huishoudensgroei. Gezinsverdunding (meer 1+2 persoonshuishoudens) speelt een rol. Dit wordt veroorzaakt door meer oudere huishoudens, maar ook door toename van alleenstaande huishoudens onder jongere leeftijdsgroepen. Maar de belangrijkste factor in de groei is migratie. De gemeente trekt daarbij veel vestigers uit Zwolle aan; relatief veel gezinnen met een hoog inkomen (Woningbehoeftenonderzoek Provincie Overijssel, 2022). De vestiging van jonge gezinnen is belangrijk voor o.a. het draagvlak van voorzieningen. Tegelijkertijd vinden de huidige inwoners van de gemeente het wel belangrijk dat er ook voldoende betaalbaar woningaanbod blijft voor eigen inwoners.

De gemeente Dalfsen is van oudsher een sterk koopgeoriënteerde gemeente. Ongeveer 75% van de woningvoorraad bestaat uit koopwoningen. Op basis van diverse recente woningmarktonderzoeken is de verwachting dat ook in de toekomst de vraag sterk uit gaat naar koopwoningen (ruim 60% van de totale behoefte). Daarbij gaat de vraag vooral uit naar koopwoningen tot €355.000. De vraag naar huurwoningen is groter dan in het verleden. Dit komt doordat de koopsector steeds minder betaalbaar is geworden (zeker voor starters), maar ook door een toenemend aantal ouderen (waarvan een deel wil verhuizen naar een levensloopgeschikte huurwoning). Voor zowel de koop- als de huursector geldt dat er veel vraag is naar meergezinswoningen. Vaak wordt hierbij gedacht aan appartementen, maar in een dorps woonmilieu als dat van de gemeente Dalfsen kan dat ook gezien worden als een vraag naar kleine, grondgebonden woningen. De behoefte aan kleine woningen komt voort uit de groei van 1 en 2 persoonshuishoudens (vaak ouderen, maar ook alleenstaande jonge huishoudens).



Figuur 4 - Verwachte woningbehoefte naar type, eigendom en prijsklasse 2022-2030 (bron: startnotitie woonzorgvisie).

Binnen het gemeentelijk woningbouwprogramma moet 2/3e van de totale opgave uit betaalbare woningen bestaan (sociale huur, middeldure huur t/m €1.123 en betaalbare koop < €390.000). Daarbij moet 30% van de nieuwbouwopgave uit sociale huur bestaan.

Conclusie

- Het woningbouwprogramma voor de gemeente Dalfsen is ongeveer 740 woningen tot en met 2030. Ook daarna blijft het aantal huishoudens groeien. De totale opgave tot en met 2040 is zo'n 1.160 woningen.
- Er is vooral behoefte aan betaalbare woningen, zowel in de huur als koop. Er is ook meer vraag naar kleinere woningen en woningen die geschikt zijn voor senioren.

Woningbehoefteonderzoek Dalfsen 2022-2026 (november 2022)

Dit onderzoek laat zien dat er een grote behoefte is aan nieuwe woningen. Het berekende vraagoverschot is ruim 2.500 woningen. Alle kernen hebben een vraagoverschot. In enkele gevallen is er binnen een kern wel een overschot van een bepaald type woning, maar vanuit de andere kernen is daar altijd wel vraag naar. De gemeente wordt daarom aangeraden om het huidige nieuwbouwprogramma te versnellen. Deze vermelde aantallen zijn gebaseerd op de aanname dat alle verhuishwensen worden gehonoreerd. Ook al is de vraag niet altijd 'hard', is de woningbehoefte bijna twee keer zo groot als bij het vorige onderzoek in 2018. De gemeente wordt daarom geadviseerd op waar mogelijk 'zachte' bouwplannen om te zetten in 'harde' plannen. Als overweging wordt ook meegegeven om middeldure huurwoningen te bouwen om op die manier de 'goedkope scheefheid' in de sociale huursector te verminderen. Verder wordt aanbevolen om rekening te houden met de toename van kleine huishoudens. Dit betekent het toevoegen van relatief kleine en betaalbare woningen.

Conclusie

- De woningvraag is veel groter dan in 2018.
- Er is behoefte aan meer harde plancapaciteit.
- Er is behoefte aan meer relatief kleine en betaalbare woningen.

Harde woningbouwplannen Overijssel (01-06-2024, Provincie Overijssel)

Met gemeenten in Overijssel zijn woonafspraken gemaakt over het aantal te bouwen woningen. Gemeenten brengen daarom elk jaar de harde en de zachte woningbouwplannen in beeld via een online webapplicatie (Planregistratie). Dit bestand geeft de plancapaciteit weer. Hieruit volgt dat er in de gemeente Dalfsen per 1-1-2024 nog harde plancapaciteit was voor circa 280 woningen. Veruit de grootse locatie is Westerbouwlanden Noord 2de Fase met 172 woningen.

Conclusie

Er is te weinig harde plancapaciteit om in de behoefte te kunnen voorzien (circa 280 woningen terwijl de opgave zo'n 1.160 woningen is). Ook is er in de kern Dalfsen nagenoeg geen harde plancapaciteit (circa 40 woningen).

Motivering locatiekeuze (waarom niet binnenstedelijk)

Er is op binnenstedelijke locaties onvoldoende ruimte om in de woningbehoefte te voorzien. Daarom is ook uitbreiding noodzakelijk. De gemeente Dalfsen wil namelijk langjarig blijven voldoen aan de behoefte aan woonruimte in de gemeente. Om ook op langere termijn in woningen te kunnen voorzien, besloot de gemeenteraad Dalfsen Noord als toekomstige nieuwbouwlocatie te kiezen. Deze locatie is in de omgevingsvisie Dalfsen (februari 2022) aangeduid als potentiële ontwikkellocatie voor woningen. Er is ruimte voor circa 600 woningen.

Hier is ook een voorkeursrecht gevestigd. Na onderzoeken blijkt dat Dalfsen Noord (een gebied van circa 35 ha. meer woninguitbreidingsmogelijkheden biedt dan Dalfsen West (circa 15 ha.), ook als het gaat om de aspecten landschap, cultuur, archeologie, natuur en verkeer.

Het is niet realistisch om 600 woningen op alleen binnenstedelijke locaties te bouwen, waarbij het dorpse karakter behouden blijft.

Conclusie

De ontwikkeling voldoet aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Er is sprake van een grote lokale en regionale woningbehoefte, waarvoor op binnenstedelijke locaties onvoldoende ruimte is. Er is te weinig harde plancapaciteit.