



RIGO Research en Advies  
*Woon- werk- en leefomgeving*  
www.rigo.nl

RAPPORT

# Woningbouw Doorvaart in Klarenbeek

Toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking  
woningbouw

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



RIGO Research en Advies  
Woon- werk- leefomgeving  
www.rigo.nl

## RAPPORT

---

# Woningbouw Doorvaart in Klarenbeek

## Toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking

### *Opdrachtgever*

D & D Doorvaart BV  
Klarenbeekseweg 92  
7381 BG Klarenbeek

### *Contactpersoon*

Dhr. Theo Dijkhof 06-53374431

### *Projectnummer*

P44230

### *Datum*

20 april 2022

### *Auteurs*

Veerle Veraart; [Veerle.Veraart@rigo.nl](mailto:Veerle.Veraart@rigo.nl);  
Hans van der Reijden; [Hans.vander.Reijden@rigo.nl](mailto:Hans.vander.Reijden@rigo.nl).

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Toets</b>	<b>4</b>
2.1	Afbakening van het ruimtelijk verzorgingsgebied	4
2.2	Kwantitatieve toets	5
2.2.1	Buitenstedelijke locatie	6

# 1 Inleiding

Er is behoefte aan een toets op de Ladder voor duurzame verstedelijking voor de woningbouwlocatie Doorvaart te Klarenbeek bestaande uit 62 woningen (Apeldoorn/Voorst). Het gaat hier om een toets zoals omschreven in Artikel 3.1.6 lid 2 Bro.

## Achtergrond

De Ladder voor duurzame verstedelijking is met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) in oktober 2012 geïntroduceerd en vastgelegd als procesvereiste in het Besluit ruimtelijke ordening. De doelstelling van het Ruimtelijke Ordeningsbeleid dat ten grondslag ligt aan de Ladder is dat er afstemming over te bouwen woningen tussen lagere overheden wordt gestimuleerd. Op grond hiervan zijn provincies en gemeenten verplicht om bij de ontwikkeling van woningbouwplannen de 'Laddertoets' toe te passen.

## Artikel 3.1.6 lid 2, herziening vanaf 1 juli 2017

De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien (uit: Herziene versie per 1 juli 2017).

De Ladder is een motiveringsverplichting. Dit betekent dat het instrument ruimte biedt aan de gemeenten voor het maken van een eigen afweging. Gemeenten zijn namelijk verplicht om in het kader van een goede ruimtelijke ordening een zorgvuldige afweging te maken over het wel of niet toestaan van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De Ladder biedt hiervoor een stramen.

Met nadruk dient vermeld te worden dat het in dit onderzoek enkel gaat om de toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Er wordt geen uitspraak gedaan over de wenselijkheid om specifiek op deze locatie woningen te realiseren. Daarnaast worden ook geen uitspraken gedaan over eventuele bestuurlijke afspraken binnen de regio.

## Samengevat zijn de volgende elementen van belang bij een goede ladderonderbouwing:

**Afbakening van het ruimtelijk verzorgingsgebied van het plan.** (Dit heeft invloed op de te hanteren cijfers aangaande woningbehoefte en de capaciteit in overige woningbouwplannen). De definitie van het ruimtelijk verzorgingsgebied is niet wettelijk vastgelegd. Van geval tot geval zal moeten worden bezien welk schaalniveau past bij de ontwikkeling waarin het plan voorziet.<sup>1</sup>

**Woningbehoefte** voor de komende 10 jaar (bron mag niet ouder zijn dan 2 jaar). Dit komt in de regel neer op een cijfermatige onderbouwing. In een toelichting uitsluitend verwijzen naar gemeentelijke en regionale beleidskaders leidt tot strijd met artikel 3.1.6 lid 2 Bro (AbRvS 25 september 2013, BR 2013/152).

<sup>1</sup> ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715, r.o. 7.8

**Inzicht in woningbouwcapaciteit** in reeds vigerende woningbouwplannen voor de komende 10 jaar. Is deze capaciteit lager dan de behoefte, dan is de kwantitatieve behoefte aangetoond.

**Is de locatie binnen- of buiten stedelijk gelegen?** Definitie bestaand stedelijk gebied (artikel 1.1.1 Bro): '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'.

*Indien het een buiten stedelijke locatie betreft:*

Een motivatie waarom niet aan de behoefte aan de te realiseren woningen (in het plan) kan worden voorzien binnen het bestaand stedelijk gebied – van het ruimtelijk verzorgingsgebied – moet worden toegevoegd.

Doorgaans wordt een indicatie van de binnenstedelijke ruimte in kwantitatieve zin verkregen door te kijken naar het saldo van de ruimte voor woningen binnen alle harde en potentiële (zachte) binnenstedelijke plannen die op het moment van het onderzoek bekend zijn.

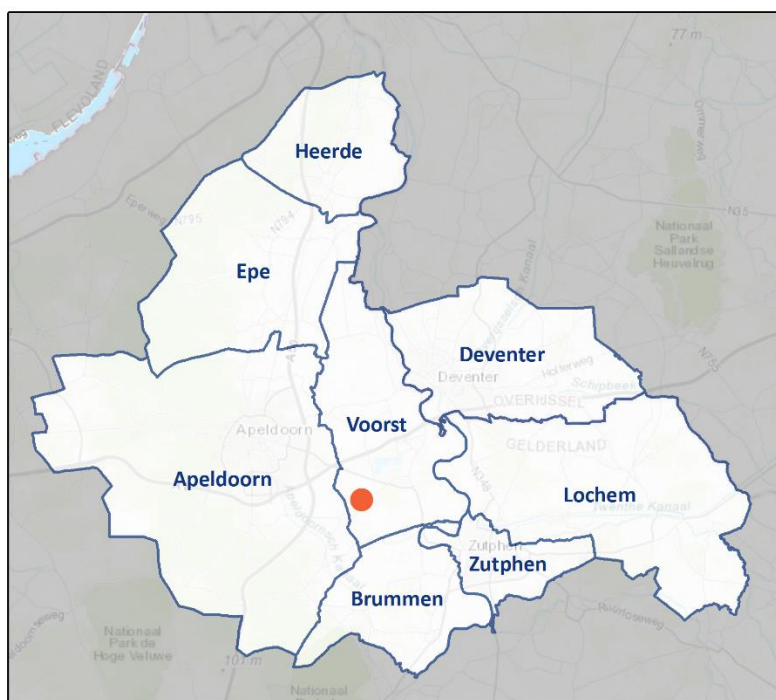
## 2 Toets

### 2.1 Afbakening van het ruimtelijk verzorgingsgebied

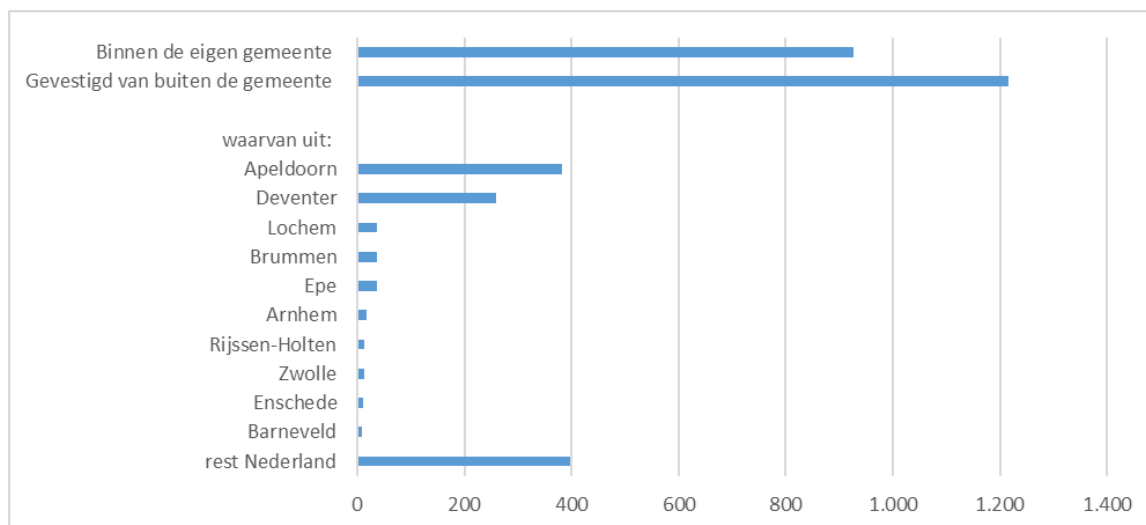
De woningmarkt van Klarenbeek staat, zoals de meeste kernen, niet op zichzelf. De kern ligt centraal tussen drie grote gemeenten: Apeldoorn, Zutphen en Deventer. Bij het op de markt komen van het project bestaande uit hoofdzakelijk eengezinswoningen, zal dit huishoudens aantrekken uit de regio en niet enkel uit de kern zelf. (Indien het bijvoorbeeld enkel om woningen ging gericht op ouderen, zien we doorgaans een lokale markt ontstaan, omdat deze groep vaker binnen de eigen gemeente (kern) verhuisd). Kortom, de woningmarkt beperkt zich niet tot de kern zelf.

Daarom kijken wij in deze toets breder dan enkel de kern of de gemeente Apeldoorn of Voorst. We kiezen ervoor te toetsen voor de gehele “Cleantech” regio. Dat we hiermee bijvoorbeeld Deventer ook betrekken in de analyse komt voort uit het feit dat de genoemde relatie tussen gemeente Voorst en Deventer (naast dat met Apeldoorn) relatief groot is als we kijken naar de bestaande verhuisrelaties (zie ook figuur 2).

*Figuur 1 Ligging plan binnen de regio*



**Figuur 2 Voorbeeld intergemeentelijke relaties; verhuizingen naar de gemeente Voorst in aantal personen 2020**



## 2.2 Kwantitatieve toets

### Woningbehoefte

Voor de Cleantech regio is voor het laatst een woningbehoefteonderzoek uitgevoerd in 2020<sup>2</sup>. Duidelijk is dat er een aanzienlijke woningbehoefte bestaat in de regio. Er is zowel sprake van een actueel woningtekort als een verwachte extra behoefte als gevolg van huishoudensgroei voor de komende 10 jaar.

**Figuur 3 Regionale woningbehoefte in aantal woningen 2020-2030**

	woningen
huidige woningtekort	6.975
op basis van huishoudensgroei 10 jaar	14.325
Totaal	21.300

### Plan capaciteit

Bij de toets op de ladder voor duurzame verstedelijking is het van belang om te bezien of binnen de reeds vigerende (harde) woningbouwplannen mogelijk al in de geraamde woningbehoefte wordt voorzien. Omdat het we hier regionaal toetsen volstaat het niet om enkel naar lokale plannen te kijken. Ook plannen buiten de kern Klarenbeek, Apeldoorn en Voorst “concurreren” immers voor de woningzoekende.

De meest recente inventarisatie van de plan capaciteit komt uit 2020. Deze cijfers zijn onzes inziens goed bruikbaar voor deze toets (zie ook figuur 4). We zien dat de harde plan capaciteit ver onder de regionale woningbehoefte ligt. Er is nog een tekort aan harde plannen voor 15.000 woningen.

<sup>2</sup> Woonagenda Cleantech Regio 2018: Evaluatie en herijking, Bijlage 1 (november 2020).



**Figuur 4 Regionale woningbehoefte en harde plancapaciteit 2020-2030**

	Woningen
woningbehoefte	21.300
harde plancapaciteit	6.300
tekort aan harde plannen	-15.000

### Conclusie

Er is nog een aanzienlijk tekort aan harde plancapaciteit in de regio om aan de woningbehoefte te voldoen. We denken dat we hier dus kunnen concluderen dat de bouw van 62 woningen binnen het plan “woningbouwlocatie Doorvaart te Klarenbeek” een nieuwe stedelijke ontwikkeling is die met betrekking tot het aantal woningen voorziet in een ‘actuele behoefte’ zoals bedoeld in Bro artikel 3.1.6 lid 2.a.

#### 2.2.1 Buiten stedelijke locatie

De bouwlocatie is gelegen buiten het bestaand bebouwd gebied. Hierom is een motivatie van belang waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied – van het ruimtelijk verzorgingsgebied – aan de behoefte aan de te realiseren woningen (in het plan) kan worden voorzien.

Opgemerkt dient te worden dat uit jurisprudentie blijkt dat er geen uitputtend onderzoek hoeft plaats te vinden naar alle mogelijke binnenstedelijke ruimte voor dit type woningen. De motivering gaat niet zover dat eerst alle mogelijke inbreidings- en transformatielocaties moeten zijn bebouwd voordat tot uitbreiding van bestaand stedelijk gebied kan worden besloten. De raad kan ervoor kiezen om een uitbreiding mogelijk te maken voordat alle inbreidings- en transformatielocaties zijn benut, indien de actuele regionale behoefte beduidend groter is dan de binnen bestaand stedelijk gebied aanwezige mogelijkheden ter leniging daarvan<sup>3</sup>.

Doorgaans wordt een indicatie van de binnenstedelijke ruimte in kwantitatieve zin verkregen door te kijken naar het saldo van alle harde en potentiële (zachte) binnenstedelijke plannen die op het moment van het onderzoek bekend zijn en de ruimte die dat biedt voor extra woningen. Dat is ook logisch omdat het niet aannemelijk is dat alternatieve, nog niet bekende binnenstedelijke locaties ook binnenkort tot productie zullen komen.

In de cijfers die openbaar beschikbaar zijn, is geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen welk deel van de zachte plannen binnenstedelijk zijn gelegen. Wel wordt in de geactualiseerde Woonagenda 2018<sup>4</sup> aangegeven dat 75% van de plannen in de Cleantech regio een inbreidingslocatie betreft.

Het achterhalen van het exacte aantal binnenstedelijke plannen is niet noodzakelijk om deze toets uit te voeren. Het blijkt immers dat ook indien 100% van alle overige zachte plannen binnenstedelijk waren gelegen dit onvoldoende was om aan de woningbehoefte te voldoen (zie figuur 5).

<sup>3</sup> ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2082, r.o. 7.8 en ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:307, r.o. 10.4.

<sup>4</sup> Woonagenda Cleantech Regio 2018: Evaluatie en herijking (november 2020).

**Figuur 5 Regionale woningbehoefte en alle plancapaciteit 2020-2030**

	Woningen
woningbehoefte	21.300
harde plancapaciteit	6.300
zachte plancapaciteit	7.000
totaal plancapaciteit	13.300
tekort aan capaciteit	-8.000

#### **Conclusie buiten stedelijk bouwen**

Er is nog een aanzienlijk tekort aan plancapaciteit in de regio. Ook als we kijken naar de binnenstedelijke mogelijkheden om aan deze woningbehoefte te voldoen. Hiermee is het zeer aannemelijk dat de aangetoonde behoefte aan 62 woningen binnen het plan “woningbouwlocatie Doorvaart te Klarenbeek” niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien. Er is immers ook dan nog behoefte aan buitenstedelijke locaties. Wij komen hier op een gelijke conclusie als eerder opgenomen in de Evaluatie en herijking van de Woonagenda 2018 van de Cleantech regio (2020): “De druk op de woningmarkt en de toenemende behoefte aan nieuwe woningbouwlocaties zet extra druk op het zoeken naar nieuwe uitleglocaties”.