



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Nieuwe Kanaal 1, Wageningen

Gemeente Wageningen

Datum: 23 juni 2017

Projectnummer: 170322

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Beleid ladder voor duurzame verstedelijking	4
1.3	Programma en uitgangspunten	5
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	6
2.1	Trede 0	6
2.2	Trede 1	6
2.3	Trede 2	10
3	Conclusie	11

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Ten behoeve van de ontwikkeling van woningbouw en bedrijventerrein op de locatie Kortenoord in het westen van Wageningen is op 29 november 2010 het bestemmingsplan Kortenoord vastgesteld. Met het bestemmingsplan is de realisatie van de woonwijk Nieuw Kortenoord en een noordelijk hiervan gelegen bedrijventerrein juridisch-planologisch mogelijk gemaakt.

Waar de verkoop en bouw van woningen in Nieuw Kortenoord goed van de grond gekomen is, is de verkoop van bedrijfskavels sinds het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan lastig gebleken. Momenteel bestaat het voornemen op Kortenoord op de plek waar bedrijfskavels zijn voorzien studentenhuisvesting te realiseren. De huisvesting is tijdelijk van aard, behelst de realisatie van 312 units en is beoogd op het meest noordoostelijk gelegen (bedrijfs)perceel van Kortenoord. Voor de locatie is een bouwplan ontwikkeld.

De gemeente Wageningen heeft te kennen gegeven medewerking te willen verlenen aan het initiatief. Hiertoe moet worden afgeweken van het geldende bestemmingsplan, op grond waarvan het perceel een bedrijfsbestemming heeft. Hiertoe wordt de uitgebreide omgevingsvergunningprocedure doorlopen. Bij het afwijken van het bestemmingsplan moet worden aangetoond dat sprake is van een haalbare ontwikkeling en een goede ruimtelijke ordening. Conform het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) zal een toets moeten plaatsvinden aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Deze toets vindt in deze memo plaats.



Luchtfoto, weergave globale begrenzing besluitgebied

1.2 Beleid ladder voor duurzame verstedelijking

1.2.1 Rijk

1.2.1.1 SVIR en Barro

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is de Ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. Deze verplichte toetsing is verder vastgelegd in het Barro (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening).

De Ladder houdt in dat overheden nieuwe stedelijke ontwikkelingen moeten motiveren met oog voor de onderliggende vraag in de regio, de beschikbare ruimte binnen het bestaande stedelijke gebied en een multimodale ontsluiting.

Nationaal belang 13, zoals geformuleerd in de SVIR, vraagt om een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten. Dit moet met behulp van de Ladder voor duurzame verstedelijking worden onderbouwd.

1.2.1.2 Besluit ruimtelijke ordening

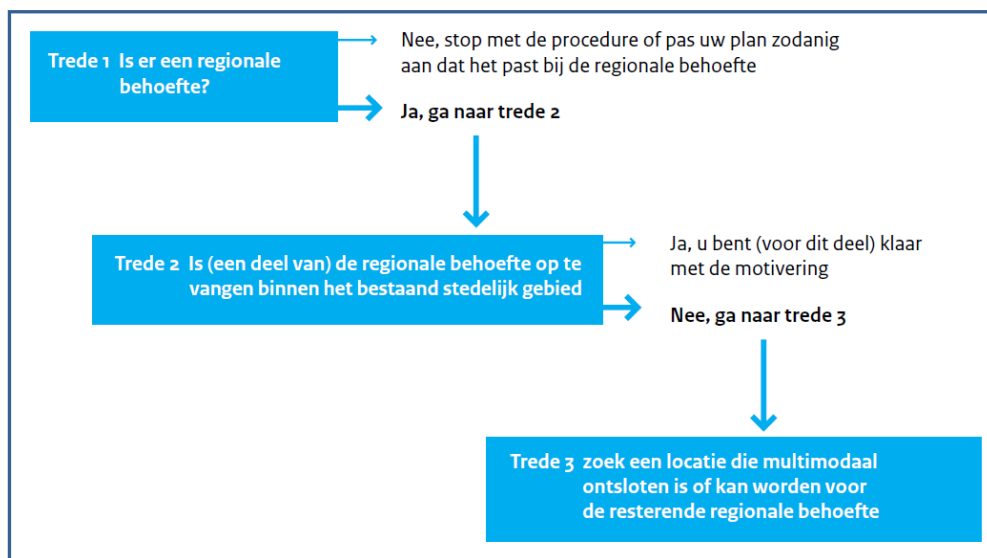
Op 1 oktober is het 'Besluit van 28 augustus 2012, houdende wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) in verband met de toevoeging van enkele onderwerpen van nationaal ruimtelijk belang' (Stb. 2012, nr. 388) in werking getreden. Door dit wijzigingsbesluit is ook het Bro aangepast. In artikel 3.1.6 is het tweede lid toegevoegd. Dit lid heeft betrekking op de Ladder voor duurzame verstedelijking. Deze ladder stelt eisen aan de motivering van onder meer bestemmingsplannen en ruimtelijke onderbouwingen die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken. De wettelijke regeling gaat vergezeld van een handreiking die andere overheden ondersteunt bij de praktische toepassing van de juridische verplichting. Artikel 3.1.6 tweede lid luidt:

De ruimtelijke onderbouwing bij een omgevingsvergunning of de toelichting bij een bestemmingsplan die/dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- *er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte (trede 1);*
- *indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins (trede 2), en;*
- *indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld (trede 3).*

Wat onder stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro opgenomen. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het Bro *‘een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen’*.

Ter ondersteuning wordt het volgende stroomschema gebruikt.



Stroomschema ladder voor duurzame verstedelijking

Uit de begripsbepaling van 'stedelijke ontwikkeling' is op te maken dat bij onderhavig plan gezien de aard en omvang sprake is van een stedelijke ontwikkeling, meer specifiek een woningbouwlocatie. Een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking is dus noodzakelijk. Deze toets vindt in dit document plaats.

Overigens treedt op 1 juli 2017 de nieuwe Ladder in werking. De belangrijkste wijzigingen zijn dat er geen treden meer zijn, er alleen bij buitenstedelijke ontwikkelingen een uitgebreide Laddermotivering nodig is en de Laddertoets kan worden doorgeschoven naar een uitwerkings- of wijzigingsplan. Voor onderhavige ontwikkeling zou een uitgebreide toets achterwege kunnen worden gelaten omdat er sprake is van een binnenstedelijke ontwikkeling.

1.3 Programma en uitgangspunten

1.3.1 Programma

Het programma bestaat uit totaal 312 studentenwoningen. Het woongebouw is opgebouwd uit prefab units in 4 bouwlagen. De bouwhoogte bedraagt 12 meter.

1.3.2 Uitgangspunt

Het hiervoor beschreven programma vormt het uitgangspunt voor de toets aan de ladder. Hierbij is uitgegaan van de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden.

2 Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Trede 0

De voorgenomen ontwikkeling betreft de realisatie van 312 studentenwoningen in de bebouwde kom van Wageningen. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een woningbouwlocatie als bedoeld in het Bro. Uit jurisprudentie¹ blijkt dat een woningbouwplan die voorziet in de realisatie van maximaal 11 woningen binnen een dorpskern niet hoeft te worden aangemerkt als woningbouwlocatie of een andere stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Een woningbouwplan dat voorziet in de ontwikkeling van 14 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling².

In onderhavige situatie is sprake herstructurering van bestaand stedelijk gebied. Hoewel de ontwikkeling voldoet aan de doelstelling van de Ladder, kan in ieder geval worden gesteld dat gelet op de aard en omvang er sprake is van een dusdanige functie-wijziging en toename van het ruimtebeslag ten opzichte van de bestaande functie dat er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro. Zie hiervoor ook de uitspraak van de ABRvS d.d. 1 juni 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1503).

Met voorliggend initiatief is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling conform het Bro en is een toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking noodzakelijk.

2.2 Trede 1

2.2.1 Algemeen

In deze paragraaf volgt de toetsing van het plan aan trede 1 van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Trede 1 (is er een actuele regionale behoefte?)

De stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte, die zo nodig regionaal is afgestemd.

2.2.2 Kwantitatieve behoefte

Kwantitatieve binnenregionale verdeling

In het kader van het KWP4 hebben de gemeenten binnen de regio Regio FoodValley de kwantitatieve binnenregionale verdeling vastgesteld. Daarbij ligt de nadruk op aandacht voor flexibiliteit in de programmering en aandacht voor de ladder voor duurzame verstedelijking. In deze paragraaf wordt ingegaan op de kwantitatieve verdeling van woningen. De ladder voor duurzame verstedelijking komt in paragraaf 3.1.1.2 aan de orde.

¹ Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 16 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2921).

² Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 9 april 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1252).

	KWP3	2015-25
Ede	5.000	4000
Barneveld	3.500	3500
Nijkerk	2.200	2000
Scherpenzeel	500	500
Wageningen	1.400	1600
<i>Subtotaal</i>	<i>12.600</i>	<i>11600</i>
Renswoude	400	50
Rhenen	800	350
Veenendaal	3.200	2500
<i>Subtotaal</i>	<i>4.400</i>	<i>2900</i>
TOTAAL	17.000	14.500

Nieuwbouw per gemeente in de periode 2015-2025 (KWP 4)

De Regio FoodValley heeft de provincie Gelderland een voorstel gedaan voor nieuwe afspraken over de kwantitatieve verdeling van het woningbouwprogramma in combinatie met aanvullende afspraken over kwaliteit. In 2017 worden deze afspraken geactualiseerd. Ten tijde van het opstellen van de KWP3 aantallen is een afspraak gemaakt dat de KWP-afspraken betrekking hebben op reguliere woningbouw, maar dat de huisvesting van studenten en Phd'ers hier niet toe gerekend worden. De huisvesting van deze doelgroepen hebben in onze regio vooral betrekking op de gemeenten Ede en Wageningen. De gemeente Wageningen brengt jaarlijks de behoefte aan kamers in Wageningen en Ede in beeld, samen met Idealis en Wageningen UR.

Monitor studentenhuisvesting

In december 2016 zijn de nieuwe prognoses van de Wageningen Universiteit vastgesteld. In het studiejaar 2016/2017 is de instroom van nieuwe BSc- en MSc-studenten (zowel Nederlandse als internationale studenten) aanmerkelijk hoger dan eerder was verwacht. Mede op grond daarvan heeft Wageningen U&R nieuwe studentenprognoses opgesteld. Het door de Raad van Bestuur van Wageningen U&R als meest waarschijnlijk geachte scenario gaat uit van:

- groei van de VWO-instroom (1 jaar +10%, 2 jaar +5% en daarna jaarlijks +2% t/m 2021);
- groei van de instroom van studenten met een buitenlands diploma (3 jaar +5%);
- groei van het aantal internationale studenten vanwege het besluit om vanaf studiejaar 2018/19 te starten met 6 Engelstalige BSc-opleidingen.

De prognose voorziet een zeer sterke groei van het totaal aantal WU-studenten, van 10.775 studenten in studiejaar 2016/17 tot 14.750 studenten in studiejaar 2021/22.

Toetsing

Aangezien permanente nieuwbouwplannen in tijd niet naar voren gehaald kunnen worden, is het realiseren van tijdelijke huisvesting de enige manier, zowel gezien de relatief korte planprocedure als het korte bouwtraject, om vroeg in het nieuwe studiejaar 2017/2018 eenheden toe te voegen.

Wanneer de vraag en het aanbod met elkaar wordt vergeleken, wordt geconcludeerd dat er sprake is van een vraagoverschot. Er is behoefte aan nieuwe studentenwoningen, al dan niet tijdelijk van aard.

Conclusie

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het planvoornemen kwantitatief gezien past binnen de behoefte en regionale afspraken die zijn gemaakt. Tevens blijkt uit de monitor studentenhuysvesting en de woonvisie dat er op korte termijn een tekort aan studentenwoningen is in de gemeente Wageningen. Uit de woonvisie blijkt dat het huidige aanbod aan studentenwoningen niet voldoet aan de toenemende vraag.

2.2.3 Kwalitatieve behoefte

Naast de kwantitatieve behoefte, bepaalt ook de kwalitatieve behoefte de woningvraag. De kwalitatieve behoefte richt zich op doelgroepen, woningtypen, prijsklassen en dergelijke. Deze behoefte is sterk afhankelijk van de bevolkingsopbouw qua leeftijd.

Woonvisie 2016-2025

Voor wat betreft het thema 'kennis en wonen' stelt de gemeente Wageningen in haar woonvisie:

- a Wageningen is in staat om studenten en PhD'ers blijvend te binden aan de stad.
- b Wageningen heeft een woonomgeving (woningen, woonmilieus en voorzieningen) die aantrekkelijk is voor kenniswerkers (nieuwe en bestaande groepen).
- c De woningvoorraad en nieuwbouwprojecten kunnen flexibel en creatief inspelen op de dynamische en diverse woningvraag van studenten, PhD'ers en kenniswerkers.
- d Wageningen wil kunnen inspelen op de extra en specifieke woningbehoefte als gevolg van de verdere ontwikkeling van de KennisAs (vestiging van meer topbedrijven en kennisinstellingen) en wanneer de ontwikkeling van studenten (online/buitenlands) een vlucht neemt.
- e In alle woonmilieus geven wij ruimte aan gemengd wonen voor verschillende doelgroepen en leeftijden, waaronder kenniswerkers, PHD'ers en studenten.

Daarnaast stelt men dat ingespeeld wordt op de actuele woningbehoefte van lagere middeninkomens (tussen € 35.739 en € 43.786), studenten, PhD'ers en kenniswerkers en dat deze groepen van belang zijn voor Wageningen en hiervoor op de huidige woningmarkt nog onvoldoende mogelijkheden zijn. Het vergroten van de beschikbaarheid van woningen en woonruimte kan door nieuwe woningen en woonruimte te realiseren, maar ook door transformatie van bestaand (leegstaand) vastgoed.

Er is behoefte aan nieuwbouw voor studentenkamers de komende jaren. Het is van belang dat zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve vraag naar studentenkamers in evenwicht is met het aanbod. De komende jaren wordt er nog een toename in de vraag naar studentenhuysvesting verwacht. Maar om een terugval in deze vraag te kunnen opvangen, is het van belang om flexibel te bouwen zodat ombouwen van studentenkamers naar reguliere woningen relatief eenvoudig en betaalbaar is. De bestaande afspraken over het toevoegen van studentenhuysvesting blijven overeind. Hiernaast is een zoektocht naar nieuwe locaties voor studentenhuysvesting voor de periode na 2019 wenselijk.

KennisAs

In Wageningen is een grote instroom van studenten en de werkgelegenheid trekt relatief veel hoog opgeleiden aan. Met programma's als de KennisAs zetten ondernemers, onderwijsinstellingen en overheden in op een verdere versterking en uitbreiding van de 'city of life sciences'. De gemeenten Ede en Wageningen zien de economische kansen van de KennisAs en werken samen aan het verbeteren van het (inter)nationale vestigingsklimaat, bijvoorbeeld door te investeren in bereikbaarheid en een aantrekkelijke woon- en leefomgeving te creëren. Door de ontwikkeling van de kenniseconomie is er een toenemende vraag naar hoogopgeleide beroepsbevolking, wat leidt tot de zogenaamde 'war for talent'. Meerdere steden en regio's in Nederland, waaronder ook Wageningen, hebben moeite om kenniswerkers aan te trekken en/of vast te houden. De groep kenniswerkers is zeer divers en verschillende leefstijlen hebben verschillende woonwensen en wensen met betrekking tot woonomgeving en voorzieningen.

Toetsing

Gelet op het gestelde in de gemeentelijke woonvisie is sprake van een kwalitatieve vraag naar studentenwoningen. Er is sprake van een toename in de vraag naar studentenhuisvesting. Om studenten te behouden voor de stad, zijn meer studentenwoningen nodig. Ook voor de verdere ontwikkeling van de KennisAs is het van belang dat er voldoende studentenhuisvesting aanwezig is. Bij voorliggende ontwikkeling is sprake van tijdelijke studentenhuisvesting, hiermee wordt ingespeeld op een eventuele terugval in de vraag naar studentenhuisvesting.

2.2.4 Conclusie

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat onderhavige ontwikkeling voorziet in een wenselijk woonmilieu voor Wageningen en dat de ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. De eerste trede van de Ladder is daarmee succesvol doorlopen.

2.3 Trede 2

2.3.1 Algemeen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de toetsing aan de tweede trede van de ladder.

Trede 2 (Is (een deel van) de regionale behoefte op te vangen binnen het bestaand stedelijk gebied?)

in die behoefte wordt binnen het bestaand stads- en dorpsgebied voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins.

Nu uit de beschrijving onder stap 1 is gebleken dat sprake is van een actuele regionale behoefte, moet volgens trede 2 van de Ladder, worden aangetoond in hoeverre die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Het Bro definieert het bestaand stedelijk gebied als: *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*. Naast de criteria uit de definitie moet de geldende bestemming ook betrokken worden bij het beoordelen of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied.

2.3.2 Toetsing

Momenteel vormt het plangebied een braakliggend bedrijfsperceel binnen de bebouwde kom van Wageningen. Het maakt onderdeel uit van bestaand stedelijk gebied alsook de bebouwde kom van Wageningen. Het plangebied wordt immers vrijwel volledig omringd door woningen, bedrijven en kantoren.

2.3.3 Conclusie

De planontwikkeling vindt plaats in bestaand stedelijk gebied.

3 Conclusie

Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat de 2 treden van de Ladder voor duurzame verstedelijking positief zijn doorlopen. Gezien de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied plaatsvindt, is een verdere toetsing aan de derde trede niet noodzakelijk. Daarmee wordt het plan als haalbaar geacht voor wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.