



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Veenendaal, Veenendaal-Oost, Groenpoort

Gemeente Veenendaal

Datum: 30 maart 2020
Projectnummer: 190582

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	5
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	6
2.1	Stedelijke ontwikkeling	6
2.2	Verzorgingsgebied	7
2.3	Behoeft	9
2.4	Bestaand stedelijk gebied	15
3	Conclusie	17

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 oktober 2012 is de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' toegevoegd aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Op 1 juli 2017 is een wijziging van het Bro in werking getreden, waarbij de Ladder voor duurzame verstedelijking is aangepast. De (gewijzigde) Ladder is in artikel 3.1.6 Bro lid 2 vastgelegd en luidt als volgt:

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.

Het doel dat hiermee wordt beoogd is het stimuleren van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening, onder meer door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden, het bevorderen van vraaggerichte programmering en het voorkomen van overprogrammering. Met de ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke besluiten nagestreefd. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet daarom altijd worden afgewogen en gemotiveerd. Daarbij moet een beschrijving worden gegeven van de behoefte aan de betreffende ontwikkeling. Indien de ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk wordt gemaakt, dient te worden gemotiveerd waarom de ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied wordt voorzien.

Wat onder 'stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is in het Bro opgenomen en is verder uitgekristalliseerd in jurisprudentie. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het Bro 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. Onder 'bestaand stedelijk gebied' verstaat het Bro een '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'.

1.2 Het plan

Aan de oostzijde van Veenendaal wordt al jarenlang ontwikkeld aan de woningbouwontwikkeling 'Veenendaal-Oost'. De uitbreidingslocatie bevat een programma van in totaal ongeveer 3.000 tot 3.500 woningen en is verdeeld over een drietal deelplannen, namelijk Veenderij, Buurstede en Groenpoort. Buurstede is reeds tot ontwikkeling gebracht en ook de ontwikkeling van Veenderij is in een dusdanig ontwikkelstadium dat de wens bestaat om de ontwikkeling van Groenpoort op te starten.

Groenpoort is het meest noordelijk gelegen deelplan van Veenendaal-Oost met een woningbouwprogramma van in totaal maximaal 970 woningen. Aan de noordzijde wordt het gebied begrensd door de Buurtlaan Oost, aan de oostzijde door de Dragonderweg, aan de zuidzijde door de Spitsbergenweg en aan de westzijde door de Rondweg Oost (N233).

Voor Groenpoort is een stedenbouwkundig plan opgesteld waarin een divers woonprogramma is beoogd, verspreid over een zestal woonvelden. Deze zes woonvelden worden door middel van een singel en verschillende groenstructuren van elkaar gescheiden. Het stedenbouwkundig plan gaat in alle toekomstige straatprofielen uit van de realisatie van groen. Zo ontstaat er binnen Groenpoort een divers en groen woonmilieu. De navolgende afbeelding laat het stedenbouwkundig ontwerp zien van de beoogde situatie van het plangebied.



Stedenbouwkundig ontwerp Groenpoort (Bron: INBO).

In vrijwel ieder woonveld zijn zowel gestapelde als grondgebonden woningen terug te vinden. Binnen het grondgebonden programma is vervolgens ook weer een diversiteit aan typologieën aanwezig in de vorm vrijstaande, geschakelde, twee-aaneengebouwde en aaneengebouwde woningen met diverse beukmaten. Met de smalle beukmaat (kleiner dan 5 meter) wordt in het stedenbouwkundig plan ruimte geboden voor de startersdoelgroep (sociale koop), terwijl de brede beukmaat (groter dan 6 meter) kansen biedt om nultredenwoningen (levensloopbestendig) te realiseren. Dit betekent dat de woningen hun slaap-, bad- en woonkamer op de begane grond hebben dan wel dat deze

ruimtes door middel van een traplift naar de tweede bouwlaag toegankelijk zijn. Vooralsnog wordt uitgegaan dat het grondgebonden programma in de koopsector gerealiseerd wordt en het gestapelde programma in de huursector, zowel sociale als vrije sector. Al met al voorziet de woningbouwontwikkeling in een groen-stedelijk woonmilieu met een diversiteit aan woningbouwtypologieën, waardoor een brede doelgroep zal worden aangesproken.

De ontwikkeling van Groenpoort is niet mogelijk op basis van het geldende bestemmingsplan. Daarom wordt een nieuw bestemmingsplan opgesteld. In dat bestemmingsplan moet worden aangetoond dat de voorgenomen ontwikkeling in lijn is met een goede ruimtelijke ordening. Eén van de aspecten die onderdeel uitmaakt van een goede ruimtelijke ordening is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Deze toets vindt in dit rapport plaats.

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen de toets zal allereerst bepaald worden of en, zo ja, waarom sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt het markt- of verzorgingsgebied bepaald. Daarna volgt de toetsing of de ontwikkeling voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en wordt gekeken of de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt. Hoofdstuk 3 bevat een eindconclusie als gevolg van de toets aan de Ladder.

2 Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Stedelijke ontwikkeling

2.1.1 Algemeen

Allereerst moet de vraag worden beantwoord of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wat onder een stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro (Besluit ruimtelijke ordening) opgenomen. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit *‘een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen’*.

Andere stedelijke voorzieningen betreffen volgens de Nota van Toelichting (2017) *“accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure”*.

2.1.2 Toetsing

De voorgenomen ontwikkeling betreft de realisatie van maximaal 970 woningen binnen de ontwikkellocatie Veenendaal Oost. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan. Daarnaast blijkt uit jurisprudentie¹ dat een woningbouwplan dat 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 12 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling².

Het plangebied heeft op grond van het geldende bestemmingsplan ‘Veenendaal Oost’ de bestemming "Uit te werken Woondoeleinden". Binnen deze bestemming is juridisch-planologisch vastgelegd dat na vaststelling van een uitwerkingsplan maximaal ongeveer 3.000 à 3.500 woningen gerealiseerd mogen worden. Meer specifiek is voor het noordelijke deelgebied – thans Groenpoort genaamd - een programma van maximaal 900 tot 1.250 woningen genoemd. Deze uitwerkingsplicht moet worden gezien als een indirecte bouwtitel.

Het voornemen bestaat een nieuw bestemmingsplan voor het gebied op te stellen, waarmee een directe bouwtitel aan de gronden wordt toegekend. In lijn met jurisprudentie moet bepaald worden of het toekomstige bestemmingsplan naar aard en omvang bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Gezien het woonprogramma van maximaal 970 woningen is daar in voorliggende situatie sprake van. Daarom wordt de ontwikkeling gezien als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, meer specifiek een woningbouwlocatie.

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

² Zie hiervoor o.a. de uitspraak van de ABRvS d.d. 25 maart 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:953).

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is voorliggende ontwikkeling aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro. Daarom is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Deze toets vindt in dit document plaats.

2.2 Verzorgingsgebied

2.2.1 Algemeen

Wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet de behoefte aan die worden beschreven. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het verzorgingsgebied moet van geval tot geval worden bekeken en kan sterk verschillen per functie en de omvang daarvan.

2.2.2 Toetsing

Inleiding

De provincie Utrecht heeft in haar Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 (herijking 2016) een indicatief woningbouwprogramma opgenomen. De voortgang van dit woningbouwprogramma wordt jaarlijks gemonitord en om de vier jaar herijkt op basis van de dan bekende gegevens en inzichten. Dit kan indien nodig leiden tot aanpassing van het programma en de uitbreidingslocaties. Het programma is in samenspraak met de gemeenten tot stand gekomen. De provincie ambieert om twee derde van het programma binnenstedelijk op te lossen en splitst het totale programma uit in verschillende regio's. Voor de gemeente Veenendaal geldt dat het samen met de gemeenten Wijk bij Duurstede, Utrechtse Heuvelrug, Renswoude en Rhenen de woningmarktregio Zuid-oost-Utrecht vormt.

Voor de gemeenten Wijk bij Duurstede en Utrechtse Heuvelrug geldt dat sprake is van een meer westelijke oriëntatie richting de regio Utrecht, terwijl Renswoude, Rhenen en Veenendaal meer connectie hebben met de oostelijk gelegen regio Foodvalley. Daarom vormt de gemeente Veenendaal met de Gelderse gemeenten Barneveld, Ede, Nijkerk en Scherpenzeel én de Utrechtse gemeenten Rhenen, Renswoude en Veenendaal de regio Foodvalley. Binnen deze regio vindt onder andere onderlinge afstemming plaats over woningbouwontwikkelingen. Voor Veenendaal geldt dan ook dat het woonafspraken maakt met de gemeenten in de regio Zuidoost-Utrecht en binnen de regio Foodvalley.

Verhuisbewegingen gemeente Veenendaal

De kwantitatieve en kwalitatieve vraag wordt mede bepaald door de omvang van het verzorgingsgebied. Het verzorgingsgebied verschilt per ontwikkeling en valt niet per se samen met de bestuurlijke regio. Een belangrijke indicator voor de omvang van de marktregio is het aantal verhuisbewegingen binnen en naar de betreffende gemeente.

Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat ruim 60% van alle gevestigde personen in de gemeente Veenendaal uit de gemeente zelf afkomstig is. Daarnaast komt ongeveer een derde van de verhuisbewegingen naar Veenendaal vanuit andere gemeente. Nog geen 5% van het totale aantal vestigers in Veenendaal komt uit het buitenland.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Veenendaal in 2018

Verhuisbewegingen Veenendaal	Aantal	Aandeel (%)
Binnen gemeente Veenendaal	4.230	61,2%
Vanuit andere gemeenten	2.395	34,5%
Vanuit het buitenland	283	4,1%
Totaal aantal verhuizingen	6.908	100 %

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Tabel: Verhuisbewegingen naar Veenendaal naar herkomst in 2018

Gemeente	Aantal	Aandeel (%)
Veenendaal	4.230	61,2%
Ede	421	6,1%
Rhenen	218	3,2%
Utrechtse Heuvelrug	160	2,3%
Utrecht	137	2,0%
Barneveld	73	1,1%
Wageningen	72	1,0%
Amersfoort	66	1,0%
Arnhem	58	0,8%
Neder-Betuwe	43	0,6%
Elders	1.430	20,7%
Totaal	6.908	100 %

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Uit de bovenstaande tabel volgt verder dat in eerste instantie vooral een verhuisrelatie bestaat met de gemeente Ede. Daarnaast is sprake van een sterke verhuisrelatie met de gemeenten Rhenen, Utrechtse Heuvelrug en Utrecht. Het betreffen voornamelijk gemeenten die op nabije geografische afstand van de gemeente Veenendaal liggen. Een aantal van deze gemeenten (Ede, Barneveld en Rhenen) behoort ook tot de regio Foodvalley. Ook valt op dat de gemeenten Amersfoort en Utrecht naar voren komen. Dit zou kunnen duiden op het feit dat de gemeente Veenendaal tot een overloopgebied van deze regio's behoort.

2.2.3 Conclusie

Gelet op de omvang van de ontwikkeling van Veenendaal Oost zou in eerste instantie de verwachting ontstaan dat sprake is van een regionale aantrekkingskracht. Dit regionale karakter komt daarentegen niet tot uiting in de verhuisbewegingen. Op basis daarvan wordt in eerste instantie uitgegaan van de verwachting dat de woningbouwontwikkeling geen bovengemeentelijke aantrekkingskracht heeft.

2.3 Behoeft

2.3.1 Algemeen

Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling binnen de planperiode van het bestemmingsplan voorziet in een behoefte binnen het verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang.

2.3.2 Kwantitatieve behoefte

Kwantitatieve huishoudensontwikkeling

De vraag naar woningen wordt in belangrijke mate bepaald door de demografische ontwikkelingen. Voor de kwantitatieve woningbehoefte geldt dat het sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van het aantal huishoudens. De Gelderse woningmarktmonitor bevat, vanwege de afspraken in de regio Foodvalley, ook voor de Utrechtse gemeente Veenendaal een huishoudensprognose in de periode 2015 - 2040. Deze prognose is navolgend weergegeven.

Huishoudensprognose gemeente Veenendaal 2015 - 2040						
	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Huishoudensprognose	26.111	27.497	28.647	29.806	30.817	31.559

(Bron: Prognose Provincie Gelderland 2017 (Primos 2016 Gelderse variant), bewerkt door SAB).

Uit de voorgaande informatie uit de Gelderse woningmarktmonitor is af te leiden dat de gemeente Veenendaal de komende jaren een positieve huishoudensprognose kent. De verwachting is dat het aantal huishoudens tussen 2015 en 2040 met bijna 5.500 zal toenemen.

Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 (Herijking 2016)

De provincie Utrecht heeft in haar Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 (herijking 2016) (PRS) een indicatief woningbouwprogramma opgenomen voor de gehele provincie en voor de verschillende regio's. De voortgang van deze woningbouwprogramma's worden jaarlijks gemonitord en om de vier jaar herijkt op basis van de dan bekende gegevens en inzichten. Navolgend wordt het programma voor de regio Zuid-oost-Utrecht gepresenteerd.

	PRS 2013			Gereiseerd 2013 t/m 2015	Herijking 2016		
	Binnenstedelijke woningbouw	uitleg	totaal		Binnenstedelijke woningbouw	uitleg	totaal
Renswoude	200	0	200	66	200	0	200
Rhemen	425	75	500	246	500	75	575
Utrechtse Heuvelrug	1.000	50	1.050	410	1.000	50	1.050
Veenendaal	3.750	0	3.750	917	3.750	0	3.750
Wijk bij Duurstede	750	250	1.000	384	750	250	1.000
Totaal regio Zuid Oost	6.125	375	6.500	2023	6.200	375	6.575

Programma Woningbouw 2013 t/m 2028 regio Zuidoost-Utrecht (in aantallen woningen) (Bron: Provincie Utrecht).

De gemeente Veenendaal heeft met een programma van 3.750 woningen de grootste kwantitatieve opgave voor de periode 2013-2028 binnen de Utrechtse gemeenten in de regio Zuidoost-Utrecht. Het gaat om meer dan de helft van de totale opgave voor de regio. In de PRS wordt genoemd dat het gehele programma in Veenendaal binnenstedelijk is voorzien en dat Veenendaal-Oost de grootste ontwikkellocatie betreft. Vervolgens geeft de PRS aan dat hiermee niet alleen kan worden voorzien in de behoefte van Veenendaal, maar mogelijk ook in die van omliggende kernen als Renswoude. Tevens kan Veenendaal een bijdrage leveren aan het realiseren van de woonbehoefte binnen de regio Foodvalley.

Regionale woonagenda 2.0 Foodvalley

De regio Foodvalley heeft in januari 2018 de Regionale woonagenda 2.0 - Uitvoeringsplan 2018-2021 vastgesteld. In deze regionale woonagenda wordt geconstateerd dat de regio een sterke toename van het vestigingsoverschot kent. Ook laten de prognoses een huishoudensgroei voor de regio zien. Tot 2040 geldt voor de regio in ieder geval dat geen sprake zal zijn van krimp in het aantal huishoudens. Geconcludeerd wordt dat het vinden van kwalitatief goede nieuwe bouwlocaties, zowel binnen de bebouwde kom als uitleglocaties, een grote opgave voor de regio is. Binnen de regio zijn de volgende kwantitatieve woningbouwafspraken gemaakt:

	Gelderse 2014	Gelderse 2016	CBS/PBL 2016	Primos 2016	Onder- kant	Gemid- delde*	Boven- kant	Eventueel extra effect overloop
	Bandbreedte							
Barneveld	2.305	3.045	3.000	2.975	2.740	3.045	3.350	++
Ede	3.870	4.945	4.000	4.710	4.450	4.945	5.440	++
Nijkerk	1.945	1.640	1.000	1.630	1.475	1.640	1.805	++
Renswoude	110	100	200	270	245	270	295	-
Rhenen	545	415	600	505	455	505	555	-
Scherpenzeel	335	410	400	410	370	410	450	-
Veenendaal	3.105	2.445	2.100	2.740	2.465	2.740	3.015	+
Wageningen	945	1.295	900	-30	1.165	1.295	1.425	+
FoodValley	13.160	14.290	12.200	13.205	13.365	15.155	16.335	+ 830

*Kwantitatieve verdeling woningbouw 2017-2027 (Bron: CBS/PBL (2016), Provincie Gelderland (2015 & 2017), Primos/ABF Research (2016). Bewerking Stec Groep (2017). Afgerond op vijftallen. *Deze aantallen staan los van sloop-nieuwbouw, extra toekomstige overloop en doelgroepen als studenten en expats.*

Uit het voorgaande blijkt dat er in de regio Foodvalley, uitgaande van een gemiddeld economisch scenario, tot 2027 nog ruimte is voor de toevoeging van ruim 15.000 woningen aan de woningvoorraad. Voor de gemeente Veenendaal gaat het om circa 2.740 woningen. Na de gemeente Ede en Barneveld heeft Veenendaal de grootste kwantitatieve opgave binnen de regio. Daarbij geldt ook dat Veenendaal nog te maken kan krijgen met eventuele extra effecten van overloop vanuit de Randstad.

Woningmarktmonitor

In de regionale woonagenda's maken de provincie en de gemeenten uit de regio kwantitatieve afspraken. Deze afspraken worden vervolgens opgenomen in de diverse gemeentelijke woningbouwprogramma's. De Gelderse Woningmarktmonitor geeft per regio en gemeente een overzicht van de bruto en netto plancapaciteit.

Tabel: bruto en netto plancapaciteit totaal gemeente Veenendaal

	Totaal
Bruto plancapaciteit status hard	2.346
Bruto plancapaciteit status zacht	55
Bruto plancapaciteit status onbekend	0
Bruto plancapaciteit totaal	2.401
Verwachte onttrekkingen	0
Netto plancapaciteit status hard	2.346
Netto plancapaciteit status zacht	55
Netto plancapaciteit status onbekend	0
Netto plancapaciteit totaal	2.401

Bron: Woningmarktmonitor Gelderland, geraadpleegd op 24 februari 2020.

Uit de gegevens van de Gelderse Woningmarktmonitor volgt dat de gemeente Veenendaal een totale netto plancapaciteit van 2.401 woningen heeft. Het merendeel van deze plancapaciteit heeft de status 'hard'. Dit deel van de netto plancapaciteit is verankerd in het benodigde juridisch-planologische kader. Tevens geldt op basis van jurisprudentie³ dat uitwerkingsplichten kunnen worden geschaard onder 'harde' plancapaciteit. Burgemeester en wethouders hebben immers de plicht om het plan uit te werken. Dit maakt dat verondersteld wordt dat het programma van Groenpoort onderdeel uitmaakt van de geschetste harde plancapaciteit. Wanneer de totale netto plancapaciteit (2.401) wordt afgezet tegen de regionale kwantitatieve woningbouwafspraken (2.470 woningen in de periode 2018-2021) geldt dat min of meer sprake is van een balans in de plancapaciteit.

Vastgoedmonitor Foodvalley regio 2019

Stichting Vastgoedmonitor regio Foodvalley brengt samen met aannemers, overheid, woningcorporaties en vastgoedorganisaties jaarlijks een vastgoedmonitor uit waarin feiten, visie en cijfers strategische antwoorden kunnen geven op vastgoed- en volkshuisvestingsvraagstukken voor de komende jaren. In de vastgoedmonitor van 2019 is te lezen dat de bevolkingsgroei voor het derde achtereenvolgende jaar boven verwachting is. Ook is sprake van een grotere toestroom vanuit de Randstad, waarschijnlijk vanwege de lagere huizenprijzen en de aanwezigheid van nieuw aanbod in groenstedelijke woonmilieus. In 2018 is nu voor het derde achtereenvolgende jaar een hogere nieuwbouwproductie geleverd dan het gemiddelde van de tien jaar daarvoor. Geconcludeerd wordt dat uit regionaal onderzoek volgt dat erop korte termijn een grotere behoefte aan middenhuur en seniorenwoningen is dan de planvoorraad momenteel bevat. Ook zorgt de hoge productie ook voor een noodzaak de totale planvoorraad in de regio te blijven aanvullen met nieuwe locaties.

Woningmarktanalyse 2018

De gemeente Veenendaal heeft in haar Nota Grondbeleid de ambitie opgenomen om één keer per twee jaar een woningmarktanalyse uit laten voeren. De meest recente analyse is in 2018 uitgevoerd. In deze analyse wordt onder meer ingegaan op de toekomstverwachting wat betreft de vraag naar woningen. Daaruit volgt dat Veenendaal niet alleen te maken heeft met een autonome bevolkingsgroei, maar ook met een groeiend positief migratiesaldo (er vestigen zich meer mensen in Veenendaal dan dat er vertrekkers zijn). Op basis van deze gegevens in combinatie met ingezet (provinciaal) beleid (wens om productie te versnellen) wordt in de analyse uitgesproken dat de bouw van 300 woningen per jaar passend is voor Veenendaal. Wanneer dit wordt afgezet te-

³ Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 14 februari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:522).

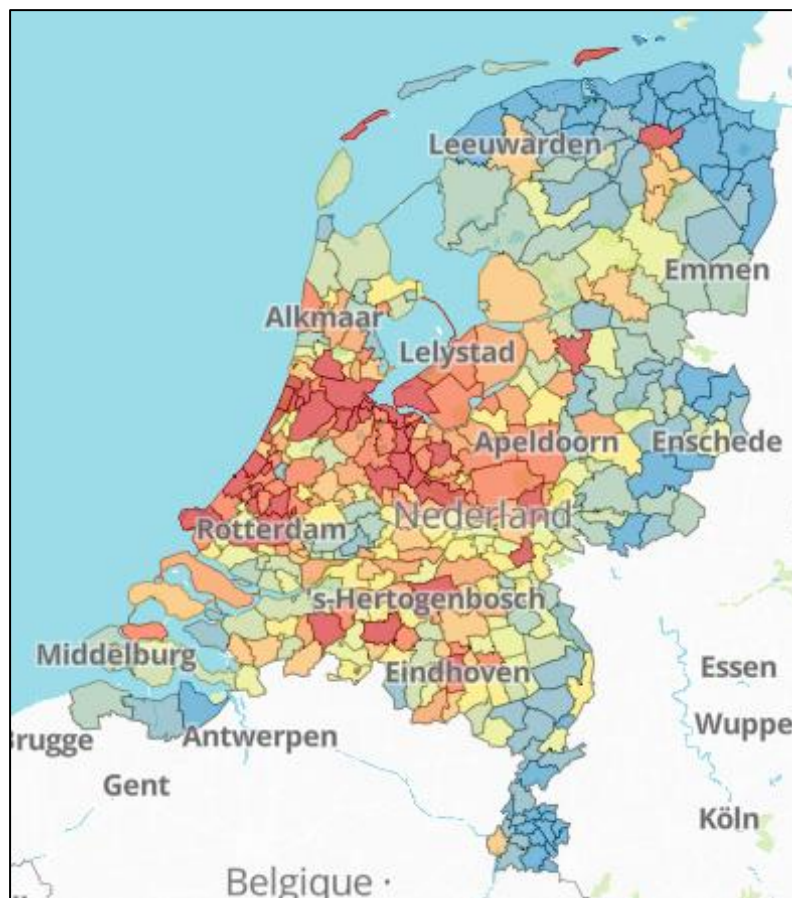
gen het aanbod woningen vanuit lopende en nog te starten projecten volgt dat er voor de periode tot en met 2022 kan worden voorzien in de kwantitatieve behoefte. Ook richting de langere termijn (2030) wordt geconstateerd dat sprake is van een gezond, kwantitatief evenwicht tussen vraag en aanbod.

Projectenboek 2019

De gemeente Veenendaal brengt in het kader van haar Meerjarenprognose Grondexploitaties jaarlijks een Projectenboek uit. De meeste recente dateert uit 2019 en geeft inzicht in de projectenportefeuille van de gemeente. De gemeente geeft aan te maken te hebben met een opgave om de komende jaren voldoende woningen te realiseren. In principe is hier op de korte termijn voldoende harde plancapaciteit voor aanwezig. De harde plancapaciteit is zelfs iets hoger dan de gemiddelde verwachte vraag, maar dit biedt voldoende zekerheid bij vertragingen en kansen om de aanwezige inhaalslag van te weinig bouwproductie uit voorgaande op te kunnen vangen. Geconstateerd wordt dat er tot 2027 voldoende aanbod is, die voor een groot gedeelte voortkomt uit Veenendaal Oost. Wel wordt de verwachting uitgesproken dat er vanaf 2022 nieuwe ontwikkelingen nodig zullen zijn om in de verwachte vraag te kunnen voorzien.

Hittekaart woningmarkt

De afgelopen tijd is er in de media steeds meer aandacht voor de toenemende druk op de woningmarkt, voornamelijk in het Randstedelijk gebied. Zo is ook een 'hittekaart' van de woningmarkt 2019 verschenen.



Hittekaart van de woningmarkt 2019 (Bron: BPD).

Een hoge score (rood is hoog, blauw is laag) op de hittekaart kenmerkt zich door hoge prijzen en of veel huizenverkopen, maar ook een sterke (verwachte) huishoudensgroei. Amsterdam, Utrecht en Rotterdam zijn traditioneel gezien de meest populaire woonlocaties. Aangrenzende gemeenten kleuren rood mee, maar de hittekaart laat ook zien dat de vraag op de woningmarkt zich geleidelijk als een olievlek uitbreidt van de Randstad richting de provincie. De regio Foodvalley is op de hittekaart ook een regio met een hoge score en kent dan ook een hoge druk op de woningmarkt.

Conclusie

Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling binnen de gemeente Veenendaal, de kwantitatieve woonopgave van de gemeente, de geschetste teruglopende plancapaciteit in de gemeente en regio Foodvalley, de geringe harde plancapaciteit in Veenendaal richting de lange termijn, het feit dat Groenpoort reeds tot de harde plancapaciteit behoort en de hoge druk op de woningmarkt in Veenendaal en omstreken, wordt geconcludeerd dat het plan past binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied.

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

Kwalitatieve huishoudensontwikkeling

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 huishoudensopbouw qua leeftijd en samenstelling. Voor de gemeente Veenendaal is in de Gelderse Woningmarktmonitor een huishoudensprognose naar leeftijd en samenstelling voor de periode 2015-2040 weergegeven.

	Alleenstaanden <30 jaar	Alleenstaanden 30-44 jaar	Alleenstaanden 45-64 jaar	Alleenstaanden 65+	Paren <30 jaar	Paren 30-44 jaar	Paren 45-64 jaar	Paren 65+	Gezinnen
2015	1.220	1.614	2.110	3.002	858	910	2.837	3.484	10.076
2020	1.382	1.593	2.454	3.493	867	908	2.617	4.126	10.057
2025	1.346	1.662	2.617	4.024	808	887	2.486	4.616	10.201
2030	1.327	1.697	2.685	4.637	724	828	2.399	4.994	10.515
2035	1.294	1.676	2.688	5.288	650	806	2.200	5.359	10.856
2040	1.286	1.644	2.694	5.843	619	748	2.031	5.530	11.164

Huishoudensprognose naar leeftijd en samenstelling 2015 - 2040 (Bron: Prognose Provincie Gelderland 2017 (Primos 2016 Gelderse variant)).

Uit deze gegevens valt op dat voor vrijwel alle huishoudensgroepen een stabiele dan wel groeisituatie geldt. Voor de huishoudensgroep paren met een leeftijd onder de 65 jaar wordt krimp verwacht. De huishoudengroep gezinnen is en blijft de grootste groep binnen Veenendaal, maar voor de huishoudensgroepen met een leeftijd boven de 65 wordt de grootste groei geprognosticeerd.

Woningmarktanalyse 2018

Naast de eerder beschreven kwantitatieve conclusies gaat de meest recente woningmarktanalyse voor Veenendaal ook in op de kwalitatieve behoefte. De analyse constateert dat het huidige aanbod plannen in kwalitatieve zin aansluit op de behoefte. Daarbij wordt aangegeven dat tot 2022 ruim vijftig procent van het aanbod binnen Veenendaal-Oost wordt gerealiseerd en dat daarbinnen voldoende ruimte is om in te kunnen spelen op de heersende marktvraag. In het Projectenboek 2019 worden dezelfde conclusies wat betreft de kwalitatieve behoefte getrokken. Het beoogde diverse woonprogramma van Groenpoort sluit aan op deze conclusies.

Onderzoek middenhuur Foodvalley

In 2019 is door Companen onderzoek uitgevoerd naar middenhuur in de regio Foodvalley. Het gaat om woningen met een huurprijs tussen de € 710,= en € 950,= per maand. In het onderzoek wordt ingeschat dat er vraag is naar ongeveer 850 nieuwe woningen in de middenhuur per jaar. Ongeveer zestig procent hiervan betreft een gestapelde woning, de resterende veertig procent richt zich op eengezinswoningen. Het huidige nieuwbouwtempo blijft volgens Companen achter op de geconstateerde vraag. Geadviseerd wordt om ongeveer 15% van het woningbouwprogramma in de middenhuur te realiseren. Dit om zowel in de vraag te kunnen voorzien, als een tekort in te halen. Het aanbod middenhuur wordt in Veenendaal laag getypeerd. Tevens is in het onderzoek gekeken naar de gewenste woonomgeving van mensen die een woning zoeken in de middenhuursector. Daaruit volgt een grote voorkeur voor de aanwezigheid van groen en water, evenals een omgeving met twee-onder-één-kap- en rijwoningen. Ook een winkel op maximaal 5 kilometer afstand vormt een wens. Het plan voor Groenpoort kan aan deze woonwensen voldoen en vormt daarmee een kansrijke ontwikkeling om in de behoefte aan middenhuur te kunnen voldoen.

Woonvisie Veenendaal 2014-2019

Binnen de gemeentelijke woonvisie zijn een drietal speerpunten geformuleerd op het gebied van dynamische woonmilieus, huishoudens met een zorgvraag en huishoudens met lagere inkomens. Voor Veenendaal-Oost wordt in de woonvisie concreet uitgesproken dat het karakter van het programma gemengd moet blijven. Het functionele programma van Groenpoort is met de mix aan gestapelde en diverse typen grondgebonden woningen in zowel de huur- (sociaal en vrije sector) als koopsector gemengd te noemen. Ook is in Groenpoort aandacht voor een levensloopbestendig karakter van een deel van de woningen. Met deze aspecten wordt een bijdrage geleverd aan het realiseren van de doelstellingen behorende bij de speerpunten uit de woonvisie.

Strategische Visie Veenendaal 2040

In de Strategische Visie wordt ingezet op Veenendaal als leefstad met een sterke, regionale binding. Deze hoofddambitie wordt binnen een viertal thema's nader uitgewerkt, namelijk netwerksamenleving, (samen) leven, digitale wereld en duurzaamheid. De kernambitie ten aanzien van (samen) leven richt zich op het realiseren van een excellent woonklimaat in Veenendaal. In de Veenendaalse woonomgeving dient onder meer aandacht uit te gaan voor alle leeftijden en moet ruimte zijn voor ontmoeting. Tegelijkertijd werkt de gemeente Veenendaal toe naar vergroening en klimaatbestendigheid om een duurzame gemeente te zijn in 2040. Het stedenbouwkundig plan met bijbehorend functioneel woonprogramma en woonmilieu van Groenpoort levert hieraan een actieve bijdrage. Het programma is immers zeer divers van aard en biedt dan ook ruimte voor huisvestingsmogelijkheden voor doelgroepen in alle leeftijden. Meer concreet is er aan-

dacht voor het aspect levensloopbestendigheid in de ontwikkeling. Het groene karakter van Groenpoort maakt eveneens dat sprake zal zijn van een uitnodigende woonomgeving met ruimte voor het aanmoedigen van ontmoetingsmogelijkheden. Dit groene karakter biedt tegelijkertijd kansen op het gebied van duurzaamheid en klimaatadaptie.

Conclusie

Gelet op de kwalitatieve huishoudensontwikkeling met bijbehorende woonwensen (behoefte aan woningtypen) kan gesteld worden dat het plan met haar diverse woonprogramma aansluit bij de demografische ontwikkelingen in het verzorgingsgebied. Er is in het plangebied immers ruimte voor woningen voor alle huishoudensgroepen. Specifiek is er binnen Groenpoort aandacht voor woningen voor starters (sociale koop, woningen met kleine beukmaat) en voor levensloopbestendige woningen voor senioren. De meer reguliere woningen zullen aansluiten bij de woonwensen van gezinnen. Ook worden diverse concrete bijdragen geleverd aan het realiseren van gemeentelijke volkshuisvestelijke ambities uit de gemeentelijke woonvisie, onder meer via het levensloopbestendige programma en de ruimte voor sociale huurwoningen. Tevens sluit Groenpoort qua opzet goed aan bij de woonwensen op het gebied van de doelgroep voor middenhuurwoningen in de regio Foodvalley. In algemene zin biedt het brede functionele programma goede mogelijkheden om op de heersende marktvraag in te kunnen spelen, hetgeen ook in de meest recente woningmarktanalyse als kracht van Veenendaal-Oost wordt gezien. Tot slot geldt dat Groenpoort reeds jaren in het ruimtelijk en volkshuisvestelijk beleid van de gemeente Veenendaal is opgenomen als ontwikkellocatie voor woningbouw binnen Veenendaal Oost. Dit maakt dat de ontwikkeling voorziet in een kwalitatieve behoefte van het verzorgingsgebied.

2.3.4 Conclusie behoefte

De ontwikkeling van het plangebied ten behoeve van woningbouw sluit aan op de woningbehoefte in de regio en gemeente en anticipeert op de demografische ontwikkelingen door in te zetten op een divers woonprogramma voor diverse doelgroepen. Daarbinnen is nadrukkelijk ruimte geboden voor het realiseren van ambities op het gebied van onder andere betaalbaarheid en levensloopbestendigheid. Daarbij komt dat de ontwikkeling bijdraagt aan de (groeierende) kwantitatieve druk van de regio Foodvalley en de gemeente Veenendaal. Tevens wordt aangesloten op de gemeentelijke ruimtelijke en volkshuisvestelijke beleidsafspraken en is het plangebied reeds jaren aangewezen als ontwikkellocatie voor woningbouw. De ontwikkeling voorziet daarom in een behoefte binnen het verzorgingsgebied.

2.4 Bestaand stedelijk gebied

2.4.1 Algemeen

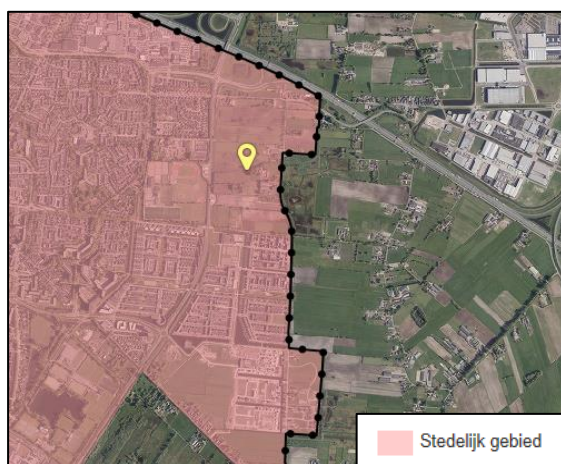
Nu is gebleken dat de ontwikkeling voorziet in een behoefte, moet worden aangetoond in hoeverre die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Het Bro definieert 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.

2.4.2 Toetsing

Het plangebied maakt onderdeel uit van de woningbouwontwikkeling Veenendaal-Oost. De gronden zijn momenteel in gebruik ten behoeve van diverse functies. Zo zijn er volkstuinen, agrarische bedrijven en burgerwoningen in het gebied aanwezig. Ook is een deel van de gronden in gebruik ten behoeve van agrarisch grondgebruik. De omgeving van het plangebied wordt aan de noord-, zuid- en westzijde vrijwel volledig gevormd door woningen, infrastructuur en andere stedelijke functies. De oostzijde van het plangebied kenmerkt zich als landelijk gebied.

Sinds 2007 geldt voor het plangebied een uit te werken woonbestemming. In deze uitwerkingsplicht is voor burgemeester en wethouders de plicht opgenomen om een plan uit te werken met een programma van maximaal ongeveer 900 tot 1.250 woningen. Met voorliggend bestemmingsplan wordt hier invulling aangegeven. Ondanks dat het huidige grondgebruik van het plangebied niet volledig ten behoeve van stedelijke functies is, zorgen de omliggende ruimtelijke structuren en functies en de ter plaatse geldende bestemming ervoor dat wordt geconcludeerd dat het plangebied in het bestaand stedelijk gebied ligt. Raadpleging van het provinciaal beleid van de provincie Utrecht bevestigt dat het plangebied tot het stedelijk gebied behoort, zoals navolgende afbeelding laat zien.



Stedelijk gebied provincie Utrecht ter hoogte van plangebied (gele pin) (Bron: Provincie Utrecht).

Bovendien moet worden opgemerkt dat de geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte van Groenpoort niet kan worden voorzien op andere (binnenstedelijke) locaties in Veenendaal binnen de planperiode. Daarbij komt dat de ontwikkeling Groenpoort al jaren in het provinciaal en gemeentelijk beleid is verankerd. De keuze om het plangebied tot ontwikkeling te brengen is dan ook in lijn met het provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk en volkshuisvestelijk beleid van de afgelopen jaren.

2.4.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling wordt voorzien in bestaand stedelijk gebied. De geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte wordt dan ook gerealiseerd in bestaand stedelijk gebied.

3 Conclusie

Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat de Ladder voor duurzame verstedelijking positief is doorlopen. De ontwikkeling voorziet in een behoefte en vindt binnen bestaand stedelijk gebied plaats. Daarmee wordt de ontwikkeling als haalbaar geacht voor wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.