



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

CONCEPT RAPPORT

Ladder voor duurzame verstedelijking Broekgraaf

Fase 3, 5 & 6 incl. resterend deel fase 1 en 2

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.

CONCEPT RAPPORT

Ladder voor duurzame verstedelijking Broekgraaf Fase 3, 5 & 6 incl. resterend deel fase 1 en 2

Opdrachtgever

Gemeente Leerdam



Contactpersoon

Gonnie van den Dungen

Projectleider (gebiedsontwikkeling)

Bedrijfsvoeringsorganisatie Vijfheerenlanden

Postbus 11 | 4140 AA Leerdam

088 - 599 7599 g.van.den.dungen@vijfheerenlanden.nl

Projectnummer RIGO

P37650

Datum

14-03-2018

Auteurs

Hans van der Reijden; hans.vander.reijden@rigo.nl; 020 522 11 51

Eva Broxterman; eva.broxterman@rigo.nl; 020 522 11 71

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Het plan Broekgraaf	1
1.3	Leeswijzer	2
2	De ladder voor duurzame verstedelijking	3
2.1	Algemeen	3
2.2	Methodiek	3
3	Analyse	5
3.1	De regio-afbakening	5
3.2	Kwantitatieve toets	7
3.2.1	Woningbehoefte kwantitatief	7
3.2.2	Plancapaciteit kwantitatief	7
3.3	Kwalitatieve toets	8
3.3.1	Woningbehoefte en harde plancapaciteit kwalitatief	8
3.4	Binnenstedelijke ruimte	9

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Aan de westkant van Leerdam wordt een nieuwe woonwijk gebouwd met de naam Broekgraaf. De realisatie van het eerste deel van het plangebied is bijna afgerond, de overige woongebieden worden fasegewijs ontwikkeld en gerealiseerd. Voor het vervolg is de gemeente bezig met een integrale herziening van het huidige bestemmingsplan uit 2010. Door veranderende inzichten en ontwikkelingen sluit dit bestemmingsplan onvoldoende meer aan bij de door de gemeente gewenste planvorming van Broekgraaf. Voor deze integrale herziening dient (ook) de toets op de Ladder voor duurzame verstedelijking te worden doorlopen.

RIGO is gevraagd om voor de plandelen waarop dit van toepassing is een analyse te verrichten in hoeverre de deelplannen voldoen aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

1.2 Het plan Broekgraaf

Er geldt een onherroepelijk bestemmingsplan voor ongeveer 1.000 woningen voor het gehele plan Broekgraaf. Voor de deelplannen geldt dat deze uitgewerkt dienen te worden, waarmee ook voldaan dient te worden aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (Artikel 3.1.6 lid 2 Bro). De procedure voor het grootste deel van fase 1, deels 2 en fase 4 zijn reeds afgerond of bijna afgerond.

Fase 3, 5 en 6 incl. gedeeltelijk fase 1 en 2 komen nu in procedure en hiervoor dient de Ladder voor duurzame verstedelijking te worden doorlopen. Het gaat in totaal om 572 woningen.

tabel 1 Aantal woningen per fase waar de Laddertoets op van toepassing is

	fase 1*	fase 2*	fase 3	fase 5	fase 6	totaal
totaal woningen	14	57	193	230	78	572
eengezins huur	0	12	0	6	0	18
appartementen huur	0	0	16	33	78	127
eengezins koop	8	45	177	179	0	409
appartementen koop	0	0	0	12	0	12

*gedeeltelijk binnen deze fase

Opmerking er zijn nog 8 woningen in fase 1 waarvan we niet kunnen terugvinden of het gaat om koop of huur

>OPMERKING VAN RIGO BIJ DIT CONCEPT: het onderscheid tussen huur en koop hier nu wel of niet meenemen? (komt dat in het bestemmingsplan?)

figuur 1 Plankaart Broekgraaf; selectie plannen waar de Laddertoets op van toepassing is



1.3 Leeswijzer

Deze notitie beschrijft de eerste resultaten van de onderbouwing van de woningbehoefte, die in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking moet worden aangetoond. Daartoe gaan we vervolgens in op:

- de vereisten van de Ladder;
- de relevante woningmarktregio;
- kwantitatieve toets;
- kwalitatieve toets;
- bouwen binnen of buiten BSG

2 De ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Algemeen

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

Artikel 3.1.6 lid 2 Bro: 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).

Belangrijk voor het plan Broekgraaf is, dat we te maken hebben met een plan dat uitgaat van voornamelijk reguliere woningbouw. In dit geval zal er, als het gaat om de woningbehoefte, doorgaans verder gekeken moeten worden dan de gemeentegrenzen zelf, aangezien de woningmarkt niet alleen om een lokale markt gaat.

2.2 Methodiek

Het aantonen dat een plan aansluit op de actuele regionale woningbehoefte, zoals bedoeld in de Ladder voor duurzame verstedelijking, is een nog niet lang bestaande eis. Van tevoren dient te worden vermeld dat de methodiek voor de toets op de woningbehoefte niet een vaststaand gegeven is. Het is immers een procesvereiste zonder expliciet uitgewerkte inhoudelijke voorschriften hoe het onderzoek/de toets uit te voeren. RIGO denkt met haar methodiek zo goed mogelijk aan te sluiten op hetgeen de wetgever voor ogen staat bij een dergelijke toets. Er is ook gebruik gemaakt van de Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking van het Ministerie I&M en kennisgenomen van jurisprudentie.

1. Definitie regio

Allereerst zal gezien moeten worden wat we onder *de regio* verstaan. Hierbij kijken we naar zowel de bestaande regio-indelingen als naar de relatie die het plan Broekgraaf naar verwachting zal hebben met omliggende gemeenten.

2. Onderzoek naar het overige aanbod (harde capaciteit)

De behoefte aan woningen is mede afhankelijk van de elders (buiten het plan) op te leveren woningen in de komende tijd. Er dient dus rekening gehouden te worden met de plannen in buurgemeenten. Juist voor nieuwe (dus nog niet juridisch vastgestelde harde plannen) dient de Laddertoets doorlopen te worden.

Zoals blijkt uit de jurisprudentie, is door de wetgever niet bedoeld dat er bij de goedkeuring van een plan ook rekening gehouden dient te worden met mogelijke toekomstige productie op andere, nog niet juridisch harde plannen. Bij voldoende van dergelijke (potentiele) plannen zou de mogelijkheid voor de vaststelling van plannen dan al snel niet mogelijk meer zijn.

In eerste instantie gaat het er dus om te bezien hoe de regionale behoefte zich verhoudt tot de juridisch harde plannen in de regio. Op deze manier kan worden bepaald of er nog ruimte is voor het goedkeuren van een nieuw plan (Broekgraaf).

3. Kwantitatieve en kwalitatieve behoefte

We kijken zowel naar de kwantitatieve (aantallen) als kwalitatieve woningbehoefte (woningtypen) in de regio. Bij kwalitatief gaat het enkel om hetgeen in het bestemmingsplan hieromtrent wordt vastgelegd.

Met nadruk dient vermeld te worden dat het in dit onderzoek enkel gaat om de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking, zoals opgenomen in het Bro. 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.

bsg

3 Analyse

3.1 De regio-afbakening

De Ladder voor duurzame verstedelijking wordt doorgaans doorlopen in regionaal perspectief. Uitzonderingen zijn er voor woningen die duidelijk alleen een lokale markt bedienen, zoals zorgwoningen. De definitie van 'de regio' is niet wettelijk vastgelegd. Van geval tot geval zal moeten worden bezien welk regionaal schaalniveau past bij de ontwikkeling waarin het plan voorziet¹. Hierom lichten wij allereerst toe welke regio-indeling (afbakening) wij in dit geval toepassen en met welke reden.

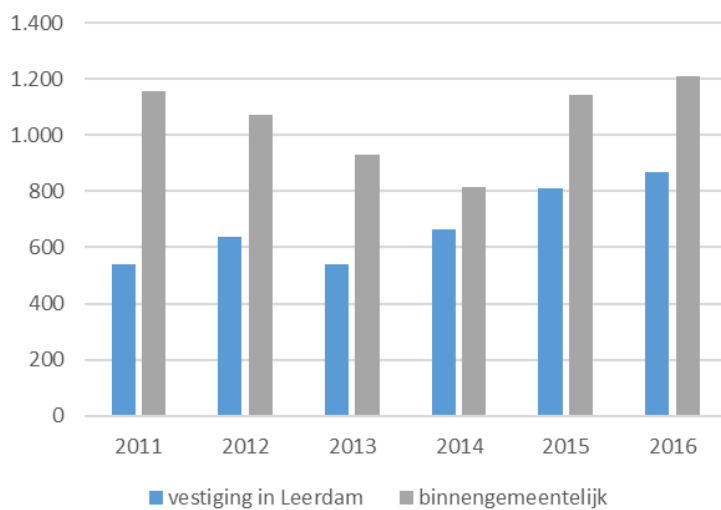
Leerdam is momenteel onderdeel van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (provincie Zuid-Holland). Een regio zoals (bestuurlijk) gedefinieerd, staat echter nooit geheel op zichzelf. Voor deze toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking zijn de verhuisbewegingen van belang en dan voornamelijk de vestigingen in een gemeente, aangezien het hier gaat om de potentiële vraag naar woningen². Indien we naar de verhuisbewegingen van Leerdam kijken, valt op dat: in de periode 2014-2016 zich gemiddeld 780 mensen hebben gevestigd in Leerdam (figuur 2). Binnen Leerdam ging het om gemiddeld 1.055 verhuizingen. Ook zien we in figuur 2 een toename van het aantal vestigers in Leerdam. De woningmarkt van Leerdam is echter zeker niet enkel een lokale markt. Het aantal vestigers van buiten Leerdam tussen 2013 en 2016 is toegenomen van 540 naar 867 personen per jaar.

We zien daarnaast dat Leerdam een relatie heeft met de overige gemeenten in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, maar zeker ook met gemeenten daarbuiten (zie figuur 3). Zo zien we dat er een relatie bestaat met de buurgemeenten in de provincie Utrecht (Vianen en Nieuwegein) en de provincie Gelderland (Culemborg, Geldermalsen en Lingewaal). Ook is van belang dat, gelet op de aantallen) ook vanuit de wat verder weg gelegen steden in de randstad (Utrecht, Dordrecht, Rotterdam en zelfs Amsterdam) mensen verhuizen naar Leerdam.

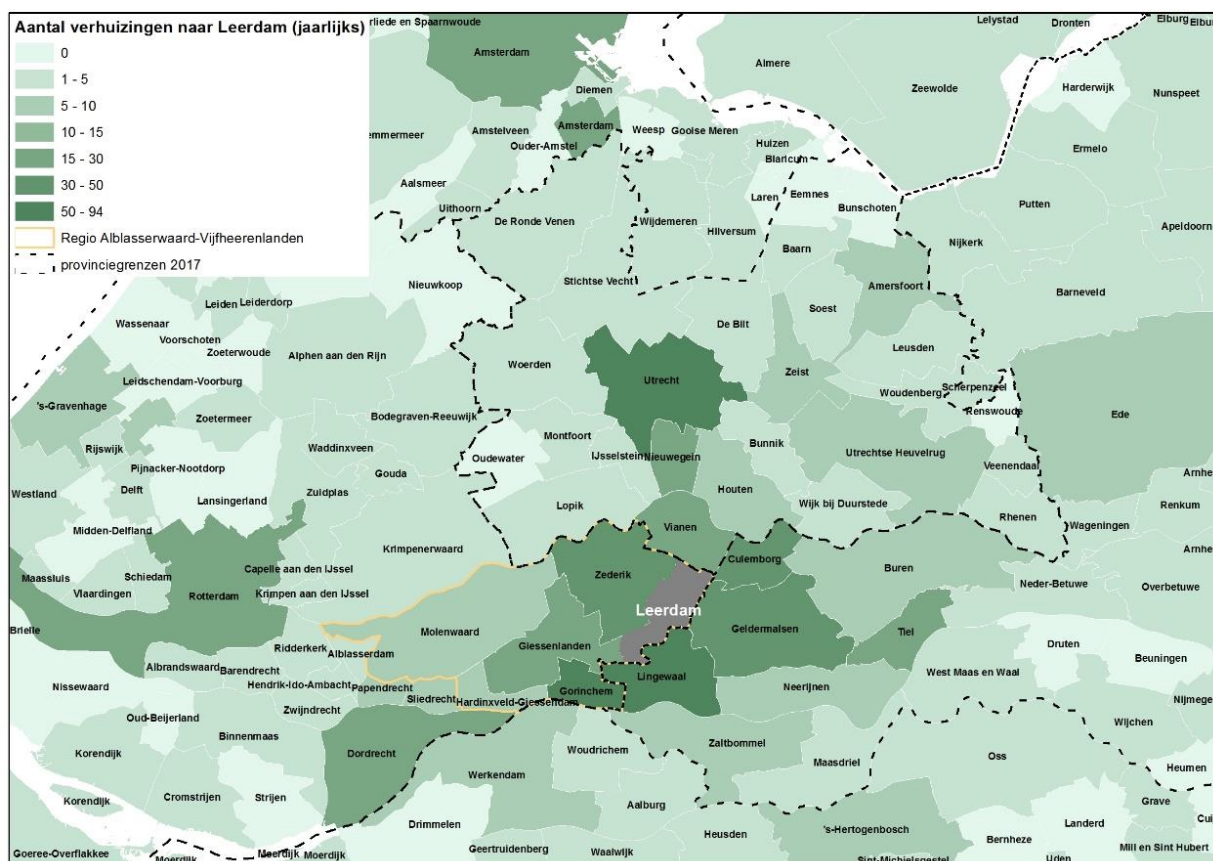
¹ ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715, r.o. 7.8.

² We kijken hier met opzet naar vestiging. Het saldo van vertrek en vestiging zegt vaak niet genoeg over de potenties voor woningbouw. Dit komt voornamelijk, doordat vertrekkers jong zijn en vaak geen woning achterlaten (als gevolg van gezinsverdunding). Dit in tegenstelling tot vestigers, die vaak juist wel zorgen voor een (extra) woningvraag.

figuur 2 Aantal vestigers van buiten Leerdam en de binnengemeentelijke verhuizingen



figuur 3 Aantal verhuizingen naar Leerdam (gemiddeld afgelopen 3 jaar)



Keuze regiegemeenten voor Laddertoets

Bij de keuze over welke regio we het hebben in het kader van de Ladder kijken we enerzijds naar de bovenstaande verhuisrelaties. Anderzijds beperken we ons tot de vergelijkbare

(concurrerende) gemeenten als het gaat om vestigingen vanuit de grote steden. Hiermee komen we voor wat betreft deze Laddertoets op de gemeenten Giessenlanden, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Molenwaard, Zederik, Vianen, Nieuwegein, Culemborg, Geldermalsen en Lingewaal.

3.2 Kwantitatieve toets

3.2.1 Woningbehoefte kwantitatief

Belangrijk is dat voor de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking allereerst de kwantitatieve woningbehoefte wordt aangetoond. Dit komt in de regel neer op een cijfermatige onderbouwing. Een toelichting waar uitsluitend wordt verwezen naar gemeentelijke of regionale beleidskaders is in strijd met artikel 3.1.6 lid 2 Bro (AbRvS 25 september 2013, BR 2013/152).

Bij cijfers over de woningbehoefte gaan we zoveel mogelijk uit van beschikbare cijfers die gegenereerd zijn voor meerdere gemeenten. We gaan uit van bronnen die Provincie en regio hanteren. Voor de Zuid-Hollandse gemeenten wordt uitgegaan van de meest recente woningbehoefteraming (WBR). Deze prognose gaat uit van een binnenlands migratiesaldo-nul per gemeente (wél vestiging en vertrek met afwijkende samenstelling)³. Voor de demografische ontwikkeling wordt door zowel de provincie Utrecht als Gelderland de PRIMOS-prognose uit 2016 als basis genomen. De cijfers komen terug in paragraaf.

3.2.2 Plancapaciteit kwantitatief

Bij het bepalen of een ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte dient rekening te worden gehouden met woningen die gerealiseerd gaan worden op overige (juridisch harde) woningbouwlocaties. Op de gevonden woningbehoefte dient dus de capaciteit van al bestaande juridisch harde plannen in mindering gebracht te worden om zo te zien of er nog ruimte is voor het betreffende plan.

Voor het inzicht in de harde plancapaciteit voor Zuid-Holland wordt gebruik gemaakt de opgave, zoals aangeleverd door de regiogemeenten zelf, dd. 15 feb 2018. Het aantal te vervangen of te slopen woningen binnen een plan is in mindering gebracht. De beschikbare capaciteit in vastgestelde bestemmingsplannen ontlenen we voor de Utrechtse gemeenten aan de woningmarktmonitor van de provincie Utrecht⁴, die in 2017 voor het laatst door de gemeenten is geactualiseerd. Voor de Gelderse gemeenten hanteren we de Regionale woningbouw-programmering Rivierenland⁵ uit april 2016.

Bij een toets aan de Ladder kijkt men enkel naar de capaciteit in harde plannen, dus niet naar het bouwprogramma als totaal.

³ Dit is te zien als basisberekening: hoeveel woningen zouden er in theorie bij moeten komen als er per saldo geen binnenlandse winst of verlies zou plaatsvinden? De WBR is te gebruiken als inschatting van de woningbehoefte van de eigen bevolking van een gemeente. Voor de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden is dit ook het toetscriterium voor planbespreking.

⁴ Zie ook: <http://www.wmm-provincie-utrecht.nl/>

⁵ Zie ook: <https://woningmarktmonitor.gelderland.nl>

tabel 2 *Inschatting resterende ruimte; saldo woningbehoefte en harde plancapaciteit*

Provincie:	Zuid-Holland	Utrecht	Gelderland	
Gemeenten:	Alblasserwaard-Vijfheerenlanden: Giessenlanden, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Molenwaard, Zederik	Vianen en Nieuwegein	Culemborg, Geldermalsen en Lingewaal	
Behoefteraming	periode*	2017 t/m 2029	2013-2028	2015 t/m 2024
	aantal	4.120	4.150	2.873
Realisatie 2017		340	1.177	1.190
Restand opgave		3.780	2.973	1.683
Plan capaciteit vanaf**		2018	2018	2015
Netto harde plan capaciteit***		869	2.267	1.714
Ruimte voor nieuwe harde plannen		2.911	706	-31

* De periode verschilt per beschikbare bron; bij het toetsen aan de Ladder kijkt men in de regel naar de behoefte voor de komende 10 jaar.

** Voor Gelderse gemeenten zijn geen recentere gegevens beschikbaar. In werkelijkheid kan de harde capaciteit hier groter of kleiner zijn.

*** De harde capaciteit betreft hier: onherroepelijk + vastgesteld. Exclusief de onherroepelijk nog uit te werken plannen.

Conclusie kwantitatieve behoefte

Indien we uitgaan van de voor deze analyse gedefinieerde regio (Giessenlanden, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Molenwaard, Zederik, Vianen, Nieuwegein, Culemborg, Geldermalsen en Lingewaal) geldt dat er ruimte is voor nieuwe harde capaciteit. De kwantitatieve behoefte voor de komende 10 jaar is groter dan de reeds beschikbare capaciteit in harde plannen. Wij kunnen hier concluderen dat de 572 woningen te Broekgraaf met betrekking tot aantallen woningen voorzien in een (regionale) behoefte, zoals bedoeld in Bro artikel 3.1.6 lid 2.a. Wij komen ook tot deze conclusie indien we ons beperken tot de gemeenten in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

3.3 Kwalitatieve toets

3.3.1 Woningbehoefte en harde plan capaciteit kwalitatief

De 572 woningen te Broekgraaf zullen zowel bestaan uit appartementen als grondgebonden woningen. Als het gaat om de behoefte in kwalitatieve zin zijn er meerdere relevante bronnen voorhanden.

We beperken ons in eerste instantie tot de gemeenten in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. De voornaamste reden hiervoor is dat, zoals ook uit tabel 2 blijkt, daar in kwantitatieve zin de meeste ruimte zit. Tevens speelt mee dat we over onvoldoende plangegevens beschikken als het gaat om de gemeenten in de provincie Utrecht en Gelderland. We maken hier gebruik van de Woningmarktverkenning Zuid-Holland 2016 uitgevoerd door ABF research i.o.v. de provincie Zuid-Holland.

In de volgende tabel is de woningbehoefte afgezet tegen de harde netto plan capaciteit. Te zien is dat rekening houdend met de harde plannen (inclusief sloop) er tekorten bestaan voor zowel appartementen en grondgebonden woningen.

tabel 3 Inschatting resterende ruimte naar woningtype, saldo woningbehoefte en harde plancapaciteit (regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden)

	uitbreidingsbehoefte 2017-2025	uitbreidingsbehoefte 2017-2030	harde capaciteit regio (saldo sloop en nieuwbouw)	ruimte 2017-2030
grondgebonden	1.099	1.295	613	682
appartementen	2.108	2.750	328	2.422

De deelplannen van Broekgraaf welke hier getoetst worden, bestaan uit 420 grondgebonden en woningen en 140 appartementen.

Conclusie kwalitatieve toets

Wanneer we kijken naar de kwalitatieve vraag in alleen de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, zie we dat er voldoende ruimte is voor de geplande grondgebonden woningen en appartementen. Hiermee komen we tot de conclusie dat, ook wanneer we een onderscheid maken naar woningtype, onderscheiden naar grondgebonden en appartementen, het plan voorziet in een (regionale) behoefte, zoals bedoeld in Bro artikel 3.1.6 lid 2.a.

>OPMERKING RIGO BIJ DIT CONCEPT: het onderscheid tussen huur en koop hier meenemen? (komt dat in het bestemmingsplan?)

Zo ja dan ziet het plaatje er als volgt uit.

	behoefte 2017-2025	behoefte 2017-2030	harde capaciteit (saldo sloop en nieuwbouw)
Huur eengezins	-136	-226	-118
Huur appartementen	849	1.099	12
Huur type onbekend			-156
Koop eengezins	1235	1521	731
Koop appartementen	1259	1651	316
Koop type onbekend			204

Te zien is dat in de woningmarktverkenningen uitgegaan is van een overschot aan eengezins huur in de regio. Er wordt welliswaar aardig wat van dit type gesloopt in de regio. Het gaat om -243 woningen (tegenover 125 nieuwbouw). Die nieuwbouw zou dan puur als je kijkt naar huur eengezins niet passen. Indien we kiezen om ook in te gaan op koop en huur dan is het van belang om nader in te gaan op de behoefte per prijsklasse huur grondgebonden.

3.4 Binnenstedelijke ruimte

Voor het plan geldt dat deze formeel voor het grootste deel niet is gelegen binnen het bestaand stedelijk gebied (BSG).

Een dergelijk situering is volgens de ladder voor duurzame verstedelijking enkel mogelijk nadat aangetoond wordt dat de behoefte, niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien. (artikel 3.1.6 Bro)

Dit 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, mits deugdelijk gemotiveerd, 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 ⁶.

Een indicatie van de binnenstedelijke ruimte in kwantitatieve zin is het saldo van de ruimte voor woningen binnen alle harde en potentiële (zachte) binnenstedelijke plannen. Dit is een methode die veel gebruikt wordt. We gaan er dan in eerste instantie theoretisch vanuit dat ook alle binnenstedelijke zachte plannen uiteindelijk (binnen 10 jaar) tot uitvoering kunnen komen en dus een indicatie geven van mogelijke ruimte die er is. We houden als het gaat om het bepalen tot wanneer er voldoende binnenstedelijke ruimte is in eerste instantie dus geen rekening met eventuele knelpunten bij de (binnenstedelijke) planontwikkeling en uitval van zachte plannen.

tabel 4 Inschatting resterende ruimte buiten BSG

Gemeenten:		Alblasserwaard-Vijfheerenlanden: Giessenlanden, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Molenwaard, Zederik
Behoefteraming	periode	2017 t/m 2029
	aantal	4.120
Realisatie 2017		340
Restand opgave 2018 t/m 2029		3.780
Plan capaciteit vanaf		2018
Netto harde plan capaciteit		869
Zachte plannen binnen BSG*		845
Totaal hard + zacht binnen BSG		1.714
Ruimte voor nieuwe harde plannen buiten BSG		2.066

*BSG = Aangeduid als herstructurering, verdichting of transformatie in de lijst van plannen in de opgave, zoals aangeleverd door de regiogemeenten zelf, dd. 15 feb 2018

Conclusie bouwen buiten BSG

Voor de periode van 10 jaar geldt dat indien alle binnenstedelijke harde en zachte planlocaties in die periode benut worden, dit onvoldoende zal zijn om aan de regionale woningvraag te voldoen. Er blijft dan een resterend woningtekort bestaan. Deze bedraagt dan ruim 2.000 woningen in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. We concluderen dat er gelet op de harde en zachte plannen die nu bekend zijn, er onvoldoende binnenstedelijke ruimte lijkt te zijn om plaats te bieden aan de kwantitatieve woningbehoefte voor de komende 10 jaar. Het lijkt, indien gekozen wordt om zo veel mogelijk aan te sluiten op de regionale kwantitatieve behoefte, haast onvermijdelijk om ook locaties buiten BSG te benutten waarvan het plan Broekgraaf er een van zou kunnen zijn.

⁶ 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.