



BESTEMMINGSPLAN ZUIDVLEUGEL LEEUWENBORGH

- STUDENTENHUISVESTING

ONDERBOUWING LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJING

Opdrachtgever:

Gemeente Maastricht

Projectnr:

MAT071-0001

Datum:

23 maart 2017

BESTEMMINGSPLAN ZUIDVLEUGEL LEEUWENBORGH - STUDENTENHUISVESTING

ONDERBOUWING LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJING

Opdrachtgever:	Gemeente Maastricht
Projectnr:	MAT071-0001
Rapportnr:	MAT071-LO01
Status:	Definitief
Datum:	23 maart 2017

T 088 - 33 66 333
F 088 - 33 66 099
E info@kragten.nl



© 2014 Kragten
Niets uit dit rapport mag worden veeleenvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande toestemming van Kragten. Het is tevens verboden informatie en kennis verwerkt in dit rapport ter beschikking te stellen aan derden of op andere wijze toe te passen dan waaraan in de overeenkomst toestemming wordt verleend.

Opsteller:
EVH

Verificatie:
RVDBO

Validatie:
PGE



INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING.....	7
1.1	Aanleiding.....	7
1.2	Doel.....	7
2	KADER	9
2.1	Besluit ruimtelijke ordening.....	9
2.2	Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking.....	9
3	TREDE 1: BEHOEFTE	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Behoeft.....	13
3.3	Conclusie.....	14
4	TREDE 2	15
4.1	Beschikbare ruimte	15
4.2	Potentiële ontwikkellocaties binnen bestaand stedelijk gebied	16
5	TREDE 3	17
6	CONCLUSIE.....	19

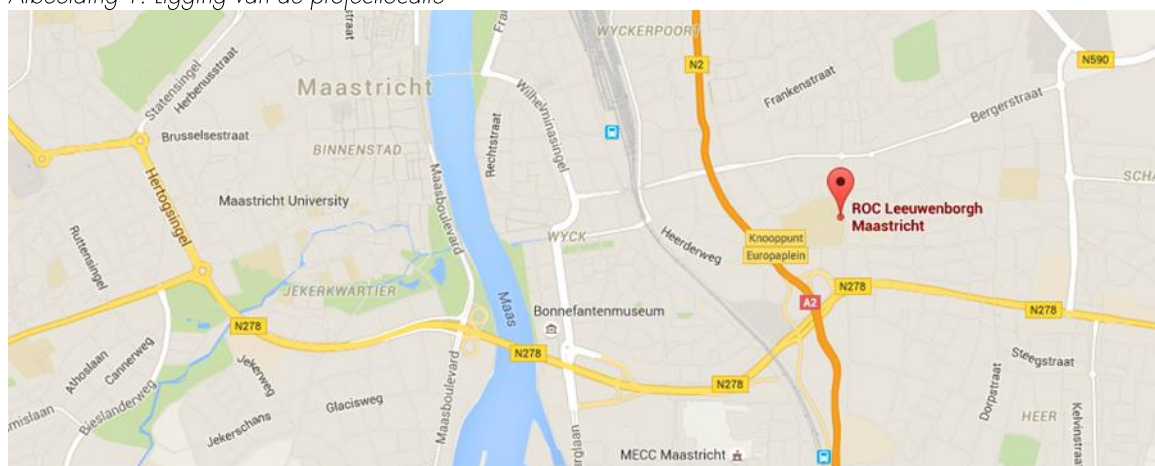
1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het ROC Leeuwenborgh is gevestigd aan de Sibemaweg/Adelbert van Scharnlaan in Maastricht. Het opleidingscentrum is gevestigd in een complex dat bestaat uit verschillende gebouwen. Centraal in het gebied is in 2005 een modern schoolgebouw opgericht. Aan de noord- en zuidzijde zijn twee oude schoolgebouwen aanwezig die in de jaren '60 van de vorige eeuw zijn ontworpen en gebouwd. Het Zuidgebouw is niet langer in gebruik als onderwijslocatie. CRA-Vastgoed ontwikkelt voor dit gebouw een plan dat voorziet in een interne verbouwing met als doel om 52 eenheden voor de huisvesting van studenten te realiseren. Hiervoor wordt een nieuw bestemmingsplan vastgesteld.

Het bestemmingsplan moet voldoen aan de regels uit het Besluit ruimtelijke ordening. Specifiek moet worden onderbouwd hoe het plan voldoet aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.

Afbeelding 1: Ligging van de projectlocatie



1.2 Doel

De wetgever heeft in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening de Ladder voor Duurzame Verstedelijking vastgelegd. Het Rijk voorziet voor zichzelf een meer terughoudende rol op het gebied van regelgeving in de ruimtelijke ordening, waarbij de verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening voor een belangrijk deel berust bij de "lagere overheden". Het Rijk heeft wel een aantal "nationale ruimtelijke belangen" geformuleerd. Eén van de meest belangrijke is de volgende: "een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten". Artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening borgt dit belang bij stedelijke ontwikkelingen. Het doel van dit rapport is het aantonen van de zorgvuldige afweging en een transparante besluitvorming bij het bestemmingsplan voor studentenhuishuizing in het Zuidgebouw. Dit wordt gedaan door het systematisch doorlopen van de treden van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.

2 KADER

2.1 Besluit ruimtelijke ordening

In het Besluit ruimtelijke ordening heeft het Rijk de ruimtelijke belangen uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en de (voormalige) planologische kernbeslissingen (pkb) geborgd in regelgeving. Op 1 oktober 2012 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 wordt ook het Bro aangepast. De wijziging houdt onder andere de introductie van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking in. Het Rijk heeft hiermee de intentie om overheden beter na te laten denken over nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

Artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening is aangepast. Lid 2 is toegevoegd:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a) Er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b) 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, en;
- c) 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".

Indien er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet stapsgewijs worden onderzocht of deze ruimtelijk aanvaardbaar is.

Onder een stedelijke ontwikkeling verstaat het Bro het volgende:

"ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen."

2.2 Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft naar aanleiding van de praktijktoepassing van artikel 3.1.6 Bro in november 2013 de Handreiking Ladder voor Duurzame Verstedelijking uitgegeven. Deze handreiking ondersteunt decentrale overheden bij de toepassing van de ladder.

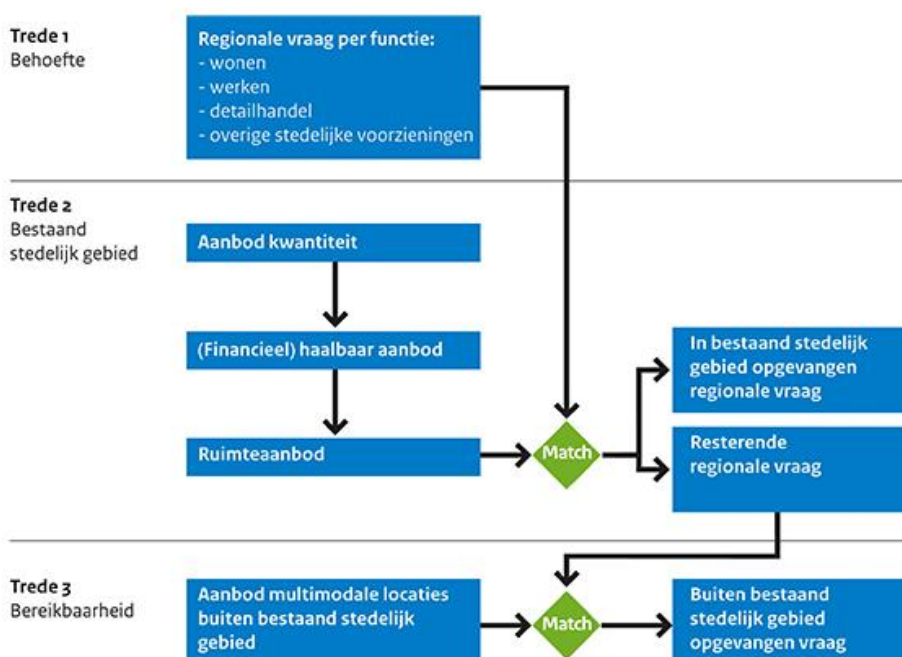
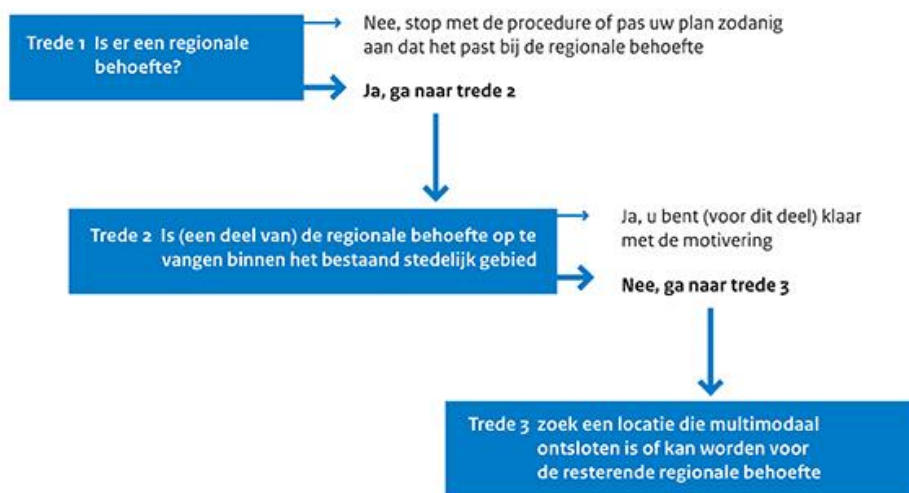
Doel van de ladder voor duurzame verstedelijking is een goede ruimtelijke ordening in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. De handreiking is bedoeld voor ambtenaren en bestuurders van de decentrale overheden die ruimtelijke plannen maken en medewerkers van adviesbureaus die betrokken zijn bij de ruimtelijke planvorming van provincies en gemeenten. De handreiking laat zien dat de ladder als katalysator kan functioneren in de regionale (de)programmering van de verstedelijking.

De ladder is een instrument dat bedoeld is voor overheden om een visie te ontwikkelen op de invulling van een verstedelijkingsopgave en hier op regionale schaal afspraken over te maken. Anderzijds krijgen initiatiefnemers bij het ontwikkelen van hun plannen ook te maken met de motiveringsplicht uit het Besluit ruimtelijke ordening en moet de ladder op een concreet project worden toegepast. Nu nog vaak zonder dat er al regionale kaders

vastliggen. Dit geldt even zo zeer bij het voorliggende project . Basis van artikel 3.1.6 Bro is het doorlopen van onderstaand stappenschema.

De ladder

Versie 2: november 2013



Voordat bovenstaande stappen van toepassing zijn, moet echter de vraag worden beantwoord wat het Besluit ruimtelijke ordening verstaat onder een stedelijke ontwikkeling. De definitie is namelijk niet eenduidig. In de afgelopen jaren is veel ingevuld door uitspraken van de Raad van State, maar ook de Handreiking poogt meer helderheid te geven. In dit geval is de concrete vraag of de realisatie van eenheden voor studenten gelijk dienen te worden gesteld met reguliere woningen. Wanneer gaat het dan om een stedelijke ontwikkeling en wanneer om een kleinschalig project waarvoor een onderbouwing op basis van de ladder niet nodig is?

De Handreiking Ladder voor Duurzame Verstedelijking geeft geen antwoord op de vraag of studentenwoningen op dezelfde wijze beoordeeld dienen te worden als “reguliere” woningbouw. Diverse uitspraken van de Raad van State (o.a 201507316/1/A1) gaan echter in op studentenhuysvesting en daaruit moet de conclusie worden getrokken dat ook studentenwoningen moeten worden gezien als een stedelijke ontwikkeling waaraan de behoefte moet worden aangetoond.

Waar de Handreiking geen antwoord op geeft is de vraag vanaf welke schaalgrootte er sprake is van een stedelijke ontwikkeling. In de afgelopen jaren is hier wel de nodige jurisprudentie over ontstaan, met name voor woningbouw, detailhandel en bedrijventerreinen. De aantallen woningen waarbij de rechter heeft geoordeeld dat er geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling variëren van 3 tot 14. De circa 50 studenteneenheden zijn ruim meer dan de ondergrens uit de jurisprudentie.

In het vervolg van dit rapport wordt stapsgewijs ingegaan op de verschillende treden van de ladder.

3 TREDE 1: BEHOEFTE

3.1 Inleiding

In trede 1 moet een overheid de regionale ruimtevraag (kwantitatief en kwalitatief) bepalen voor de verschillende functies. Het gaat om de ruimtevraag waarin elders in de regio nog niet is voorzien: eventuele andere initiatieven in de regio, zoals geplande woningbouwlocaties of een binnen stedelijke herstructurering, dekken immers al (deels) de regionale ruimtevraag. Ook leegstand speelt een rol in de bepaling van de vraag. De vraag is gelijk aan de behoefte minus het aanbod in plannen en in de bestaande voorraad met eenzelfde kwaliteit als de gevraagde kwaliteit.

Wanneer de regionale ruimtevraag in beeld is, kan worden beoordeeld of een voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.

3.2 Behoeft

De huisvesting van studenten is een specifieke vorm van wonen. Anders dan bij het normale wonen, wordt de huisvesting van studenten niet in de regionale woningbouwplanning opgenomen. Studenten huisvesten zich voornamelijk in de steden waar zij studeren. Dit maakt dat elke stad, zijn eigen studenten heeft. De 'regionale' behoefte beperkt zich in feite tot de stad waarin gestudeerd wordt. De behoefte aan studentenwoningen is in Maastricht als apart onderdeel opgenomen in de herziening/herijking van de Stedelijke programmering woningbouw voor de periode 2016-2020.

De belangrijkste reden voor een herijking is dat er sprake is van een aantal ontwikkelingen, die van directe invloed zijn op de programmering. Het gaat daarbij om:

- de regionalisering van het woonbeleid en de bouwprogrammering,
- de gevolgen van toenemende vraag naar herbestemming van leegstaand vastgoed
- de gevolgen van de Novelle herzieningswet voor de mogelijkheden van de corporaties,
- de ontwikkelingen op het gebied van wonen en zorg / extramuralisering,
- de discussie over het beleid op het gebied van woningsplitsing en
- de veranderende behoefte in de studentenhuishuizing.

Voor studentenhuishuizing is separaat van de reguliere woningbouw een bouwprogramma opgesteld. Het betreft het realiseren van ruim 850 studenteneenheden in monumentale gebouwen, waaronder de Leeuwenborgh, de Eiffel aan de Boschstraat, het Carré-gebouw en het voormalige Bonnefantencollege aan de Tongerseweg. Het betreft hoofdzakelijk zelfstandige eenheden.

Tabel 1: Bouwprogramma studentenhuishuizing tot 2020. Bron: Woonprogrammering Maastricht d.d. 15 december 2015

Locatie		Typering	Aantal
Eiffel	Boschstraat	herbestemming monument	350
Carré	Tongerseweg	herbestemming monument	142
Bonnefanten	Tongerseweg	herbestemming monument	257
-	Grote Gracht 85	herbestemming monument	40
Leeuwenborg	A.v.Scharnlaan	herbestemming monument	47
-	Boschstraat	herbestemming monument	25
Totaal			861

Daarnaast is er voor het creëren van studentenhuisvesting jaarlijks ruimte voor 40 eenheden via woningsplitsing, 40 eenheden via herbestemming van overige monumentale panden en 40 eenheden via kamerverhuur. Hiermee is in totaliteit ruimte voor het toevoegen van 1450 eenheden in vijf jaar en kan de vraag naar studentenhuisvesting de komende jaren ruimschoots worden bediend. Ook wordt ingespeeld op de verschuiving van onzelfstandige naar zelfstandige eenheden. Er wordt zeer terughoudend omgegaan met andere initiatieven om buiten dit programma studentenhuisvesting in de stad te realiseren.

3.3 Conclusie

De Woonprogrammering van de gemeente Maastricht is gebaseerd op de Regionale Visie Wonen Zuid-Limburg en op actueel behoefteonderzoek om op basis van het gedachtengoed van de ladder voor Duurzame Verstedelijking en het beleid van de Provincie Limburg in de Omgevingsverordening een zorgvuldige afweging van nieuwe woningbouwlocaties na te streven. In het de Woonprogrammering is de bouw van studenteneenheden in het Zuidgebouw meegenomen. Geconcludeerd moet worden dat het bestemmingsplan voorziet in een actuele, regionale behoefte.

4 TREDE 2

In trede 2 dient de vraag beantwoord te worden of de regionale behoefte kan worden opgevangen in bestaand stedelijk gebied. In Limburg is het bestaand stedelijk gebied opgenomen in het POL 2014 (nader uitgewerkt in de Omgevingsverordening 2014). In trede 2 moet op basis van de Handreiking Ladder voor Duurzame Verstedelijking in de eerste plaats de beschikbare ruimte binnen bestaand stedelijk gebied worden bepaald.

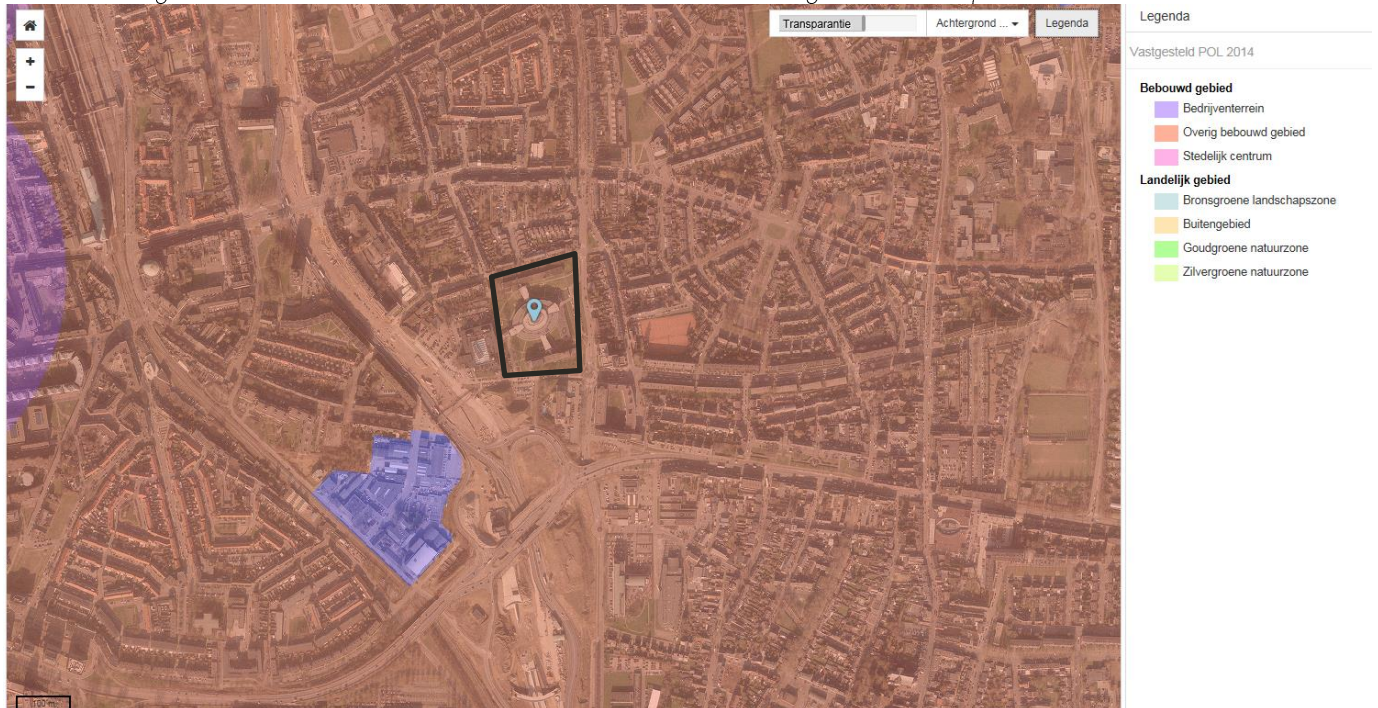
4.1 Beschikbare ruimte

Op basis van de Handreiking Ladder voor Duurzame Verstedelijking kan de inventarisatie naar beschikbare ruimte plaatsvinden vanuit twee invalshoeken:

1. Gemeentelijke of regionale ambities
De ambities van een gemeente of andere gebiedspartners kunnen redenen zijn om in een gebied de ruimte anders te willen gebruiken. Dit kan vastgelegd zijn in structuurvisies of andere plandocumenten. Ambities kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het anticiperen op vergrijzing, krimp, ontwikkeling topsector, op peil houden voorzieningenniveau, verduurzaming of verbetering van de sociale en fysieke leefomgeving.
2. Kansen en problemen vanuit het gebied zelf
De situatie en de dynamiek in een gebied zelf kan aanleiding zijn tot verandering in ruimtegebruik. Zo kunnen de woonvoorkeuren in een wijk of buurt verschuiven. Of een gebied kan opeens specifieke leefstijlen trekken of ondernemers die creatief gebruik maken van de ruimte. Ook kunnen gebieden te kampen hebben met problemen. Soms al langdurig, hardnekkig en schier onmogelijk oplosbaar. Denk aan verval, veroudering, functieverlies, leegstand en onevenwichtige sociale samenstelling van een wijk.

In het geval van de studentenhuisvesting in het algemeen vindt de inventarisatie plaats op basis van de kansen en problemen vanuit het gebied zelf. De eerste en belangrijkste constatering is dat de locatie van ROC Leeuwenborgh is gelegen binnen de aanduiding "overig bebouwd gebied" uit het POL2014. Het wordt dus gerekend tot het bestaand stedelijk gebied. In de Woonprogrammering van de gemeente Maastricht is onderzoek gedaan naar locaties binnen bestaand stedelijk gebied die beschikbaar zijn voor studentenhuisvesting. De locatie ROC Leeuwenborgh is hierin specifiek benoemd. Er liggen kansen voor een kwaliteitsverbetering van bestaande cultuurhistorisch erfgoed. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Afbeelding 2: Uitsnede uit het POL2014. De locatie van ROC Leeuwenborgh is blauw omlijnd



4.2 Potentiële ontwikkellocaties binnen bestaand stedelijk gebied

Beschikbare ruimte staat nog niet gelijk aan geschikte ruimte. Er moet een inschatting worden gemaakt van de haalbaarheid van de beschikbare ruimte. Welke mogelijke knelpunten zijn er wanneer de beschikbare ruimte in bestaand stedelijk gebied als ontwikkellocatie wordt gekozen? Is er sprake van gelijke kansen voor een project, lost een project dezelfde ruimtelijke problemen op? De haalbaarheid van potentiële locaties moet volgens de Handreiking Ladder voor Duurzame Verstedelijking worden verkend op basis van drie invalshoeken:

1. Wenselijkheid.
2. Wet- en regelgeving.
3. Financieel.

Vervolgens kunnen potentiële ontwikkellocaties worden geselecteerd en beoordeeld. Deze benadering is heel goed toepasbaar indien overheden een regionale visie maken op bijvoorbeeld de toekomstige ontwikkeling van wonen. In de Woonprogrammering Maastricht is specifiek gekozen voor het opvangen van de behoefte aan studentenhuisvesting in monumentale gebouwen in de stad. Op die manier kan cultuurhistorisch erfgoed dat zijn functie heeft verloren toch behouden en onderhouden blijven. Het beheer en onderhoud van de bebouwing wordt gefinancierd door het creëren van een nieuw verdienmodel in de vorm van de huisvesting van studenten. Hiervoor is een aantal gebouwen/locaties in de stad specifiek aangewezen. Eén van deze gebouwen betreft het Zuidgebouw van ROC Leeuwenborgh, dat de status van gemeentelijk monument heeft. Het is een ontwikkellocatie waarvoor een initiatiefnemer is gevonden die een economisch uitvoerbaar plan heeft gemaakt dat past binnen de beleidskaders van de gemeente Maastricht én een bijdrage levert aan het behoud van het monument. Er wordt voldaan aan trede 2 van de Ladder.

5 TREDE 3

Als herstructurering of transformatie van bestaand stedelijk gebied onvoldoende mogelijkheden biedt om aan de regionale, intergemeentelijke vraag te voldoen, is trede 3 aan de orde. De projectlocatie is gelegen binnen bestaand stedelijk gebied. Trede 3 hoeft niet te worden doorlopen.

6 CONCLUSIE

In dit rapport is de Ladder voor Duurzame Verstedelijking doorlopen voor het project Studentenwoningen Leeuwenborgh. In trede 1 wordt gemotiveerd dat er sprake is van een actuele behoefte aan studentenwoningen in Maastricht. In trede 2 wordt gezien welke locaties hiervoor geschikt zijn. Het Zuidgebouw van het ROC Leeuwenborgh is beoordeeld als een geschikte ontwikkellocatie.

Op basis van het doorlopen van de eerste twee treden van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking wordt geconcludeerd dat de locatie van studentenwoningen in het Zuidgebouw een passende locatie is, waarbij er sprake is van een zorgvuldige afweging en een transparante besluitvorming.