

Wissing
Mw. Esther Stuijts
Per e-mail: e.stuijts@wissing.nl

Datum : 1 juli 2016
Ons kenmerk : 16.143/JP
Onderwerp : Check Ladder voor duurzame verstedelijking

Geachte mevrouw Stuijts, beste Esther,

Enkele maanden geleden spraken wij elkaar voor het eerst over woningbouwontwikkeling 'De Beekse Akkers' in de gemeente Laarbeek. U bent bezig met het opstellen van het bestemmingsplan voor deze ontwikkeling. De ontwikkeling bestaat uit twee componenten: (a) de uitbreiding van een bestaande woonwijk met ca. 75 woningen in een zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling en (b) de invulling van een braakliggend terrein binnen de reeds gerealiseerde eerste fase van de woonwijk met 36 woningen, waar er nog 75 woningen in het vigerende bestemmingsplan geborgd zijn. U maakt in het nieuwe plan 111 'nieuwe' woningen mogelijk.

U vroeg zich af of u dit plan diende te motiveren aan de hand van de Ladder voor duurzame verstedelijking, mede naar aanleiding van een vraag die de gemeente hierover stelde. In een telefonisch contact concludeerden we samen dat een Laddermotivering voor dit plan in ieder geval voor een deel van de woningbouwontwikkeling noodzakelijk is. In ieder geval, zo concludeerden we, is het verstandig om de Ladder voor de gehele ontwikkeling helder in beeld te hebben, zodat u kunt onderbouwen dat voor het plan 'De Beekse Akkers' een zorgvuldige ruimtelijke afweging wordt gemaakt. U vroeg ons daarom om, als onafhankelijk expert, een Ladder-check voor het bestemmingsplan uit te voeren.

U krijgt met deze check meer inzicht in hoe u de ontwikkeling van beide componenten van de woningbouwlocatie moet zien en kunt onderbouwen vanuit de Ladder. Hiermee hebt u dus nog geen volledige Laddertoets/onderbouwing, maar een advies met concrete handvatten over welke invulling kan en mogelijk houdbaar is voor de Ladder, waar kansen en bedreigingen liggen en wat dit betekent voor de Laddermotivering waar u voor staat.

LADDERCHECK: EEN EERSTE VERKENNING OP BASIS VAN BESTAANDE INFORMATIE

Dit advies betreft een 'check'. Dat betekent dat we een eerste verkenning uitvoerden voor de Ladder in relatie tot de ontwikkeling 'De Beekse Akkers'. We baseren ons enkel op bestaande onderzoeken en beleidsstukken, zoals aangevraagd en beschikbaar; we doen dus geen eigen onderzoek. Daarnaast putten we uit onze ervaringen met tientallen Ladderadviezen en de belangrijkste jurisprudentie over de Ladder. Jurisprudentie biedt daarbij nooit een 100% garantie voor nieuwe gevallen, wel geeft het een goede indicatie. Deze check geeft dan ook niet per definitie een allesomvattend inzicht, maar vooral een eerste inschatting van de Ladderkansen en -risico's voor de 'De Beekse Akkers'.

1 Ladder voor duurzame verstedelijking

Ladder voor duurzame verstedelijking is opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu van het Rijk en per eind 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening. Overheden moeten op grond van het Bro alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen motiveren aan de hand van de Ladder. De Ladder is wettelijk verankerd in het Bro in de artikelen 1.1.1 en 3.1.6:

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

- 1. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;*
- 2. 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 bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;*
- 3. 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 locatie die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.”*

Op grond van artikel 1.1.1 lid 1 onder h van het Bro wordt onder ‘bestaand stedelijk gebied’ verstaan:

“bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij horende openbare of sociaal-culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.”

Ingevolge artikel 1.1.1. lid 1 onder i van het Bro wordt verstaan onder ‘stedelijke ontwikkeling’:

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

De Ladder geeft de kaders aan voor alle juridisch verbindende ruimtelijke plannen, zoals bestemmings- en inpassingsplannen.

Is motivering aan de hand van de Ladder voor dit plan noodzakelijk?

De ontwikkeling bestaat uit twee componenten: (a) de uitbreiding van een bestaande woonwijk met ca. 75 woningen in een zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling en (b) de invulling van een braakliggend terrein binnen de reeds gerealiseerde eerste fase van de woonwijk met 36 woningen, waar er nog 75 woningen in het vigerende bestemmingsplan zijn opgenomen als uitwerkingsplicht.

Een Laddermotivering is verplicht wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Voor woningbouw is hiervan sprake vanaf circa 10 woningen (ECLI:NL:RVS:2015:2921); de voorgenomen ontwikkeling ligt ruim boven deze grens, ook wanneer deel (a) en (b) van de ontwikkeling separaat worden gezien.

Verder is van belang of sprake is van een nieuw ruimtebeslag. Voor deel (a) uitbreiding van de woonwijk is hiervan zonder meer sprake gezien de agrarische bestemming die nog op de gronden rust. Deel (b) van de ontwikkeling betreft een uitwerkingsplicht.

Tot voor kort was onduidelijk of uitwerkingsplichten voorzien in onbenutte planologische mogelijkheden en daarmee ook al een zeker ruimtebeslag kennen. Recent heeft de Afdeling in een uitspraak¹ aangegeven dat een uitwerkingsplan wel degelijk een nieuwe stedelijke ontwikkeling is. Wij taxeren daarom dat ook voor deel (b) van de ontwikkeling sprake is van een nieuw ruimtebeslag.

Samenvattend constateren wij dat zowel het plan als geheel als ook de afzonderlijke plandelen Ladderplichtig zijn. Omdat u de ontwikkeling van deel (a) en (b) samenpakt in één bestemmingsplan moet u sowieso één ruimtelijke afweging maken voor het totale plan. Het opknippen van het plan in meerdere delen maakt, in dit geval, ook geen verschil, in die zin dat een plandeel wel of niet Ladderplichtig zou zijn. Beide plandelen zijn immers Ladderplichtig.




¹ Uitspraak 201503574/1/R1 Gemeente Zevenaar, uitwerkingsplan Spoorallee, 2016.

2 Check op de Ladder

Voor zover we op basis van de beschikbare documenten taxeren, past de ontwikkeling van 'De Beekse Akkers' binnen de bestaande RRO-afspraken en de gemeentelijke woonvisie. Daarnaast is de locatie als 'zoekgebied stedelijke ontwikkeling' aangeduid in de provinciale 'Verordening Ruimte 2014', waarmee stedelijke ontwikkeling op deze locatie conform beleid afweegbaar is.

We taxeren dat een sterke Ladderonderbouwing daarnaast nog lichte aandacht vergt. Hiertoe baseren we ons op de beschikbare gegevens voor deze check en op de laatste inzichten uit de jurisprudentie. In de onderstaande tabel geven wij per trede van de Ladder onze conclusies en adviezen, uitgewerkt in Ladderkansen en –risico's, die we op basis van de bij ons beschikbare informatie bezien. In dit hoofdstuk lichten we per trede onze bevindingen toe.

Tabel 1: Overzicht met Ladderkansen en risico's

Trede	Bevindingen	Taxatie Ladderrisico	Kansen voor een sterke(re) Ladderonderbouwing
1	<ul style="list-style-type: none"> In de gemeente Laarbeek lijkt er op dit moment kwantitatief nog ruim voldoende behoefte te bestaan. In de regio is geen sprake van een overaanbod: in geen enkele gemeente is, conform de RRO-afspraken, meer dan 100% van de verwachte behoefte vastgelegd in harde plannen. Kwalitatieve aspecten van de woningvraag zijn onderzoeksmatig nog beperkt onderbouwd. 	 Beperkt	<ul style="list-style-type: none"> Onderbouw de kwalitatieve behoefte naar het plan, bijvoorbeeld door de behoefte te duiden naar doelgroepen ten opzichte van het te realiseren woonmilieu en woningtypologie.
2	<ul style="list-style-type: none"> Wij taxeren dat een deel van het plan wordt gerealiseerd buiten bestaand stedelijk gebied. Op basis van een eerste verkenning lijken er alternatieve locaties binnen BSG in de marktregio te zijn, waar kwantitatief gezien een programma met vergelijkbare omvang gerealiseerd kan worden. Op basis van de beschikbare informatie kan niet worden getaxeed in hoeverre alternatieve locaties ook daadwerkelijk een optie zijn én passen in beleid. 	 Matig	<ul style="list-style-type: none"> Onderbouw ook de kwalitatieve argumenten – denk aan: beoogd woonmilieu en woningtypologie – om te duiden waarom andere locaties wel/niet geschikt zijn Geef van alternatieve locaties aan of u hier al een visie op heeft. Het is krachtig als u in uw Laddermotivering op basis van uw beleid aangeeft of plekke wel of niet geschikt zijn.
3	<ul style="list-style-type: none"> Uw plan ligt deels buiten BSG waardoor u trede 3 verplicht op moet nemen in uw motivering. Wij schatten in dat de locatie passend is ontsloten. 	 Beperkt	<ul style="list-style-type: none"> -

Bron: Stec Groep (2016).

Trede 0: marktregio is de gemeente Laarbeek, regionale afstemming binnen regio Zuidoost-Brabant

We gaan in de Laddercheck uit van een marktregio die primair de gemeente Laarbeek omvat. Daarbij wegen we ook de vraagaanbod-situatie in de directe regio van Laarbeek mee, opdat we een zorgvuldige afweging maken. We baseren ons op de volgende argumenten:

- Uit migratiegegevens van het CBS over de periode 2005-2014 blijkt dat circa 58% van alle verhuisde personen die zich in de gemeente Laarbeek vestigen ook afkomstig zijn uit de gemeente zelf. Verhuisrelaties zien we daarnaast voornamelijk met buurgemeente Helmond (10%). Daarnaast heeft Laarbeek nog beperkte verhuisrelaties met de gemeenten Eindhoven en Gemert-Bakel.
- Uit een analyse van de herkomst van kopers van nieuwbouwwoningen in Laarbeek over de periode 2005-2014 blijkt hetzelfde beeld. Het grote merendeel van de kopers van nieuwbouwwoningen in Laarbeek is afkomstig uit de gemeente zelf (83%). In dit segment heeft de gemeente voornamelijk verhuisrelaties met de gemeenten Helmond (7%) en Gemert-Bakel (2%).
- In de regio Zuidoost-Brabant zijn in het Regionaal Ruimtelijk Overleg (RRO)² bestuurlijke afspraken gemaakt over de woningbouwprogrammering en toepassing van elementen van de Ladder. Het gaat bij de Ladder onder andere om het voorkomen van planoverschotten op de (regionale) woningmarkt. De hoofdlijn van de RRO-afspraken is dat elke gemeente de planologische capaciteit afstemt op de eigen verwachte behoefte voor de komende 10 jaar, conform de provinciale prognose.
- Aan het regionale systeem van programmeren met het RRO ligt de provinciale woningbehoefteraming ten grondslag. Ook reguliere migratie tussen gemeenten is onderdeel van deze prognose.
- Wanneer er geen sprake is van overaanbod aan harde plannen bij gemeenten in de regio is er in principe geen verstoring op reguliere migratiestromen. In de regio is er geen sprake van een dergelijk overaanbod, constateren we, zie tabel 3. We kijken hiervoor naar de RRO-subregio De Peel, waarvan Laarbeek onderdeel uitmaakt, en de gemeenten waarmee Laarbeek een voornamelijk verhuisrelatie heeft.

Tabel 3: Vraagaanbod-verhoudingen regiogemeenten

Gemeente	Woningvraag	Hard planaanbod
Asten	940	255
Cranendonck	720	255
Deurne	1.330	575
Eindhoven	10.620	5.835
Gemert-Bakel	1.390	360
Heeze-Leende	585	430
Helmond	5.450	3.835
Someren	1.060	385
Totaal (alle verhuizingen)	22.095	15.130

Bron: Regionale agenda wonen, RRO Zuidoost-Brabant (2015)

² RRO Zuidoost Brabant (2015), Regionale Agenda Wonen

OPMERKING STEC GROEP: TREDE 0

- In een Ladderonderbouwing horen in principe volledig geactualiseerde gegevens gehanteerd te worden van het moment van vaststelling van het plan. We beschikken niet over een actuele planlijst met cijfers. Zijn voorgenoemde cijfers – en daarmee vraagaanbod-situaties – nog volledig actueel?

Trede 1: De beoogde ontwikkeling lijkt te voorzien in een kwantitatieve actuele regionale behoefte, een kwalitatief beeld ontbreekt

Kwantitatieve behoefte

Aan de hand van de beschikbare cijfers taxeren we dat er een additionele kwantitatieve behoefte bestaat van 570 tot 605 woningen in de gemeente Laarbeek – de marktregio. Zie tabel 4 voor een overzicht. In het bestemmingsplan 'De Beekse Akkers' worden 111 woningen mogelijk gemaakt, dit past kwantitatief dan ook ruim binnen de regionale behoefte.

Tabel 4: Additionele behoefte Laarbeek

Gemeente	Vraagprognose	Hard planaanbod	Additionele behoefte
Laarbeek	1.255	650 – 685	570 – 605

Bron: Regionale agenda wonen, RRO Zuidoost-Brabant (2015); Gemeente Laarbeek, 2016

We baseren ons hierbij voor de op de cijfers uit de RRO-afspraken (gebaseerd op de provinciale woningbehoefteraming) van december jl. Voor het harde planaanbod baseren we ons enerzijds op de cijfers op de RRO-afspraken en anderzijds op recente cijfers van de gemeente. Van laatstgenoemde – de cijfers van de gemeente – kunnen we op basis van de beschikbare informatie niet duiden welke cijfers het meest accuraat zijn. Hierom hanteren we een bandbreedte.

We verwachten dat de behoefte niet aanzienlijk zal wijzigen als gevolg van verstoorde marktverhoudingen in de regio, zoals een overaanbodssituatie. Het is van belang voor de beoordeling of gemeenten niet meer dan 100% van de behoefte hebben 'vastgezet' in harde plancapaciteit. Aan de hand van de cijfers in de RRO-afspraken, lijkt er geen overaanbodssituatie in de regio te bestaan. Zie voor argumentatie onder 'Trede 0'.

Kwalitatieve behoefte

De Ladder vraagt naast de kwantitatieve behoefte ook aandacht voor de kwalitatieve behoefte. Het bestemmingsplan beoogt vraaggestuurd te ontwikkelen met grondgebonden woningen met een dorps karakter. Daarnaast beoogt het binnen dit kader een maximale flexibiliteit, en worden er geen meer gedetailleerde bestemmingen geformuleerd voor deze ontwikkeling. Door middel van 'flexibele bestemmingen met stedenbouwkundige randvoorwaarden voor het borgen van de gewenste kwaliteit', kiest de gemeente ervoor om de precieze invulling van het woningbouwprogramma open te laten, zodat het bestemmingsplan optimaal kan inspelen op diverse kwalitatieve woonvoorkeuren

Voor zover de ontwikkeling van 'De Beekse Akkers' uiteindelijk niet in alle doelgroepen zal voorzien, biedt de kwantitatieve planruimte (vraagprognose minus hard planaanbod) naar

onze inschatting nog voldoende ruimte om ook in de andere kwalitatieve woonvoorkeuren (op andere locaties) te voorzien.

OPMERKING STEC GROEP: TREDE 1

- In een Ladderonderbouwing horen in principe kwantitatieve én kwalitatieve behoefte te worden onderbouwd. Aanvullend kunt u de kwalitatieve behoefte verder onderbouwen aan de hand van een woonbehoefteonderzoek. Binnen de door u gestelde flexibele kaders bieden de conclusies van het woonbehoefteonderzoek Zuidoost-Brabant hiervoor beperkte houvast. U kunt ervoor kiezen een nadere toelichting op te stellen aan de hand van bijvoorbeeld het recente landelijke wooneisen- en wensenonderzoek, WoON2015.

Trede 2: Nog onvoldoende duidelijk in hoeverre locaties binnen bestaand stedelijk gebied daadwerkelijk een alternatief vormen

Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied (BSG) vraagt de Ladder te motiveren waarom de ontwikkeling niet binnen BSG kan landen. Om te bepalen of de beoogde ontwikkelingen binnen BSG liggen, kijken we eerst naar de definitie die het Bro (artikel 1.1.1. lid 1 onder h) geeft:

‘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 deze definitie blijkt uit jurisprudentie dat ook de geldende bestemming relevant kan zijn. Voor gronden waarbij het huidige bestemmingsplan reeds een stedelijke functie mogelijk maakt is eerder sprake van BSG dan wanneer dit niet het geval is.

Op basis van de definitie uit het Bro en recente jurisprudentie taxeren wij dat in ieder geval een deel van de voorgenomen ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied ligt; het betreft het deel van 75 woningen dat wordt gerealiseerd op gronden met een vigerende agrarische bestemming. Daarbij speelt ook mee dat dat deel van de ontwikkeling niet binnen het bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ligt.

Het deel van 36 woningen op de ‘oude’ uit te werken locatie ligt in BSG taxeren wij: deze locatie ligt in bestaand samenstel van bebouwing en daarnaast is de locatie reeds voorzien voor een stedelijke functie in een uitwerkingsplicht, namelijk woningbouw.

Mogelijke alternatieven

Omdat een deel van het plangebied buiten BSG ligt, dient u ten behoeve van een zorgvuldige ruimtelijke ordening te beoordelen of er alternatieve mogelijkheden zijn voor het plan. Uit een eerste inventarisatie zijn enkele locaties naar voren gekomen die een mogelijk alternatief vormen voor de beoogde ontwikkeling. Op basis van een eerste inschatting taxeren wij dat u de volgende argumenten kunt gebruiken om Trede 2 van de Ladder in relatie tot hiernaast genoemde locaties te onderbouwen:

- Na vaststelling van het plan voor ‘De Beekse Akkers’ resteert voldoende Ladderruimte om inbreidingslocaties eventueel ‘te vullen’ met woningbouw.

stec groep

- Uit het bestemmingsplan wordt duidelijk dat de ontwikkeling 'De Beekse Akkers' een afronding moet worden van de bestaande, 'geamputeerde' woonwijk. U kunt motiveren dat de ontwikkeling van de afzonderlijke deelgebieden, in het bijzonder de afronding in zoekgebied stedelijke ontwikkeling, niet geschikt is als solitaire ontwikkeling elders, maar samenhangt met de bestaande woonwijk.
- U kunt motiveren dat de inbreidingslocaties qua omvang niet geschikt zijn om het (samenhangende) programma van (grondgebonden) woningen te faciliteren.
- Ook kan het dorpse woonmilieu een rol spelen in uw motivering. Is het bijvoorbeeld mogelijk om eenzelfde dorpse uitstraling te creëren op de alternatieve locaties? Op basis van de beschikbare informatie kunnen wij daar geen inschatting van maken.

OPMERKING STEC GROEP: TREDE 2

- Op basis van de beschikbare informatie kunt u Trede 2 enkel op algemeenheden beargumenteren. In een vervolg is het verstandig meer zicht te krijgen op mogelijkheden die inbreidingslocaties bieden en ook de samenhang van het plan dat u beoogd in beeld te brengen. Ook hiervoor geldt: uw onderbouwing wordt sterker als u ook kwalitatieve argumenten gebruikt om te duiden waarom andere locaties wel/niet geschikt zijn.
- Het is goed om aan te geven of u al een visie heeft op andere locaties. De Ladder vraagt niet om bij wijze van spreken iedere groenstrook te bebouwen, maar dan moet u wel kunnen toelichten waarom dat niet gewenst is. Vanuit dat perspectief is het krachtig als u in uw Laddermotivering op basis van uw beleid aangeeft of plekke wel of niet geschikt zijn. Bijvoorbeeld rondom de groene long tussen Beek en Donk, en de donutstructuur van de kern Mariahout. Hiervoor biedt de structuurvisie³ handvatten.

Trede 3: De beoogde ontwikkelingen zijn voldoende passend ontsloten en voldoen daarmee aan trede 3

De locatie is in onze ogen passend ontsloten naar aard en omvang van de functie. De autobereikbaarheid van het plangebied is prima – de wegen N615 en N279 liggen op korte afstand – en, omdat het een afronding van een bestaande woonwijk betreft, is het gros van de benodigde infrastructuur al gerealiseerd. Ook is de locatie is per OV bereikbaar via het nabijgelegen busstation Lieshoutseweg.

³ 'Structuurvisie Laarbeek 2010 2020: Groei in balans', vastgesteld 16 september 2010

3 Tot slot

Op basis van de beschikbare informatie lijkt sprake van een plan dat te motiveren is volgens de treden van de Ladder. Wel is het voor een succesvolle Laddermotivering verstandig om nog een aantal punten in uw motivering verder uit te werken. Hierover adviseerden we u per Ladder-trede in de boxjes.

Hopelijk heeft u hiermee voldoende houvast voor een sterke Laddermotivering. Heeft u nog vragen en/of opmerkingen, kunt u ons altijd bellen of mailen: 026-751 41 00 of j.poulussen@stec.nl.

Hartelijke groeten,

Juriën Poulussen & Twan Thissen