

stec
groep



Laddertoets Zetten-Zuid

Stec Groep aan Klok Ontwikkeling B.V.

Jorn Matthijsse & Twan Thissen
13 september 2017

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Uw situatie en vraag	3
1.2	Onze aanpak	4
1.3	Leeswijzer	4
2	Uitgangspunten	5
2.1	Ladder voor duurzame verstedelijking.....	5
2.2	Relevante (boven)lokale beleidskaders	6
2.3	Projectprofiel: grondgebonden huur- en koopwoningen in een dorpse omgeving	8
2.4	Trede 0: plan Zetten-Zuid is een nieuwe stedelijke ontwikkeling en daarmee Ladderplichtig	8
2.5	Marktregio is de gemeente Overbetuwe, regionale afstemming binnen subregio Arnhem e.o.	9
3	Plan Zetten-Zuid past binnen de Ladder	11
3.1	Trede 1: Zetten-Zuid voorziet in een actuele regionale behoefte voldoet daarmee aan trede 1	11
3.1.1	Kwantitatieve behoefte: behoefte van circa 890 woningen in de periode 2017-2027	11
3.1.2	Kwalitatieve behoefte: additionele behoefte aan zeker 315-395 grondgebonden woningen.....	12
3.2	Trede 2: Zetten-Zuid ligt buiten bestaand stedelijk gebied, er lijken geen realistische alternatieven binnen BSG.....	16
3.3	Trede 3: plan Zetten-Zuid is passend ontsloten en voldoet daarmee aan trede 3	18
	Bijlage: nieuwe Ladder	19
	Bijlage: nieuwe Ladder in 2017	19

1 Inleiding

1.1 Uw situatie en vraag

Op de locatie Zetten-Zuid in de gemeente Overbetuwe wilt u graag woningen ontwikkelen. U heeft de benodigde gronden, gelegen ten zuidoosten van de kern Zetten, reeds in bezit. De locatie wordt begrensd door de Wageningsestraat, de Stationsstraat en de woningen aan de Brittanjesingel. Het plangebied heeft in het vigerend bestemmingsplan 'Kom Zetten/Kom Hemmen' (2005) nog geen woonbestemming. Daarom heeft u een nieuw bestemmingsplan nodig voor de beoogde ontwikkeling.

Eerder waren we al betrokken bij de planvorming van dit voor u belangrijke project. Mede op ons advies heeft u onlangs het programma naar beneden bijgesteld en meer in lijn gebracht met de kwalitatieve woningbehoefte. In de tussenliggende periode zijn nieuwe inzichten ontstaan, zoals een nieuwe huishoudensprognose. Deze nieuwe inzichten in de vraagzijde verwerken wij in deze Laddertoets¹. Nu wilt u weten in hoeverre dit nieuwe plan conform de Ladder is, inclusief regionale en lokale doorwerking daarvan.

U wilt met een nieuw bestemmingsplan de bouw van 77 woningen mogelijk maken. Het gaat om het noordelijk deel van het plangebied, tussen de Brittanjesingel en de hoogspanningsleiding die door het gebied loopt. Het beoogde programma is als volgt:

- 12 2-onder-1-kapwoningen.
- 20 hoekwoningen.
- 36 tussenwoningen.
- 9 vrijstaande woningen.

Figuur 1: Stedenbouwkundig plan Zetten-Zuid



Bron: Wissing, 2017, bewerking Stec groep, 2017.

¹ In de Laddertoets hebben wij geen veranderingen aan de aanbodzijde verwerkt. De gehanteerde woningbouwprogrammering dateert van januari 2016. Uit een gesprek met de gemeente blijkt dat er sindsdien geen harde plannen zijn toegevoegd en ook geen harde plannen in ontwikkeling zijn gebracht.

U bent zich goed bewust van de noodzaak om dit plan te checken en indien nodig te onderbouwen volgens de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: Ladder). U wilt daarom van ons, als onafhankelijke partij, een Laddertoets op de beoogde woningbouwontwikkeling in Zetten.

1.2 Onze aanpak

Om tot de Laddertoets te komen lopen we de treden van de Ladder systematisch af. Voor de Laddertoets beschrijven en beoordelen we:

- Trede 0: nieuwe stedelijke ontwikkeling, marktregio en regionale afstemming.
- Trede 1: vraag, aanbod en behoefte zowel kwantitatief als kwalitatief.
- Trede 2: wel of geen bestaand stedelijk gebied en mogelijke alternatieven.
- Trede 3 passende ontsluiting van de locatie.

De resultaten van de Laddertoets werkten we uit in voorliggende rapportage. Deze kunt u geheel of gedeeltelijk gebruiken als Laddermotivering in de toelichting van het bestemmingsplan voor plan Zetten-Zuid.

FLEXIBILITEIT VIA BINNENPLANSE VRIJSTELLING

Mocht de vraag zich de komende jaren toch anders ontwikkelen dan nu voorzien, dan wilt u daar mogelijk op in kunnen spelen door vrijstaande en 2-onder-1-kapwoningen woningen om te zetten naar rijwoningen en dan van circa 80 woningen uit te gaan. Via een binnenplanse vrijstelling wilt u zo ruimte voor flexibiliteit houden.

Mede in het licht van ons eerdere advies vinden wij uw onlangs bijgestelde programma kansrijker. Daarom toetsen we in dit advies uitsluitend de huidige planopzet, bestaande uit 77 woningen. Omdat ook de nieuwe Ladder² straks (beperkt) meer flexibiliteit biedt voor uw plan, geven we daarop alvast een beknopte doorkijk in de bijlage.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de uitgangspunten die we hanteren voor Zetten-Zuid. Hier analyseren we relevante beleidskaders en checken we trede 0 (is er sprake van een stedelijke ontwikkeling). Verder bepalen we in hoofdstuk 2 de marktregio van de beoogde ontwikkeling. De drie treden van de Ladder lopen we vervolgens systematisch af in hoofdstuk 3. Bij trede 1 bepalen we of het plan voorziet in een actuele regionale behoefte. Bij trede 2 gaan we in op de ligging van de projectlocatie, binnen of buiten bestaand stedelijk gebied, en hoe mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied zoal gezien moeten worden. Trede 3 gaat over de ontsluiting van de planlocatie. Tot slot volgt een bijlage met de vernieuwde Ladder en consequenties daarvan voor uw plan.

² Naar verwachting in werking vanaf zomer/najaar 2017. Zo maakt de nieuwe Ladder om het moment van toetsing te verschuiven naar moment van vaststelling van een wijzigings- of uitwerkingsplan.

2 Uitgangspunten

2.1 Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder is de motiveringsvereiste voor plannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken. Wij noemen dit trede 0. Pas als sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet u die ontwikkeling motiveren volgens de treden van de Ladder.

In het Bro artikel 3.1.6. lid 2 is geregeld dat de Ladder van toepassing is op bestemmingsplannen, inpassingsplannen, wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen. Daarnaast is de Ladder van toepassing op provinciale verordeningen en op met de 'uitgebreide' omgevingsvergunning strijdig gebruik (als bedoeld in artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 3 van de Wabo).

De Ladder is verankerd in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) artikel 3.1.6 lid 2. De drie treden in artikel 3.1.6, lid 2 Bro zijn als volgt:

BRO ARTIKEL 3.1.6 LID 2

“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.”

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Figuur 2: De treden van de Ladder



RELEVANTE BEGRIPPEN:*Nieuwe stedelijke ontwikkeling*

‘Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen’ (artikel 1.1.1 onder i, Bro).

Regio

‘De regio’ is niet nader gedefinieerd in het Bro. Het gaat hier in onze ogen – gebaseerd op de handreiking van het Rijk en tientallen Raad van State-uitspraken – om de marktregio, die bepaald wordt door de relevante reikwijdte c.q. het verzorgingsgebied van de beoogde functie. Waar ligt kortom het zwaartepunt van de markt c.q. waarvandaan trekt u kopers of huurders van een nieuwbouwwoning?

Bestaand stedelijk gebied

‘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’ (artikel 1.1.1. onder h, Bro).

Actuele behoefte

De actuele behoefte wordt bepaald door de vraag de komende 10 jaar, op basis van een actuele vraagraming, en het aanbod in harde plannen te confronteren. Vraag minus aanbod is de behoefte.

Harde plancapaciteit

Plannen waarin ruimtereservering voor een stedelijke ontwikkeling is opgenomen. Voor de Ladder is vooral de harde plancapaciteit van belang. Dit zijn plannen met een onherroepelijke planstatus met een directe of indirecte bouwtitel (uit te werken plannen).

2.2 Relevante (boven)lokale beleidskaders

Hierna zetten we de belangrijkste vigerende beleidskaders uiteen, voor zover deze van belang zijn voor de ontwikkeling van Zetten-Zuid en de toetsing aan de Ladder.

Omgevingsverordening en -visie Gelderland

Het accent van stedelijke ontwikkelingen verschuift van nieuwbouw naar het vitaliseren van bestaande gebieden en gebouwen. Het gaat om het tijdig afwegen van kansen en mogelijkheden om bestaande gebouwen te benutten bij overwegingen van nieuwe bebouwing.

De provincie Gelderland benadrukt in de Omgevingsvisie het belang van toepassing van de Ladder op regionaal niveau. Het Gelderse woonbeleid gaat uit van regionale woningmarkten. Daarom promoot de provincie het werken met Regionale Woonagenda's, een proces waarbij alle relevante partijen, zoals gemeenten, corporaties, marktpartijen en zorginstellingen de krachten bundelen om gezamenlijk opgaven op de regionale woningmarkt aan te pakken. De provincie kiest daarin voor een regierol en stelt de kwantitatieve opgave voor wonen per regio vast.

De status van de kwantitatieve regionale opgave is in de Omgevingsverordening vastgelegd. Via artikel 2.1.1.1 kan de provincie optreden:

- Als partijen in een regio zich niet beperken tot het ontwikkelen van woningbouwmogelijkheden in bestemmingsplannen binnen de kwantitatieve opgave wonen.
- Wanneer ze er niet in slagen om tot (binnen) regionale programmering te komen.
- Of wanneer zij zich niet aan de afspraken houden.

OMGEVINGSVERORDENING GELDERLAND, ARTIKEL 2.2.1.1 NIEUWE WOONLOCATIES

'In een bestemmingsplan worden nieuwe woonlocaties en de daar te bouwen woningen slechts toegestaan wanneer dit past in het vigerende door Gedeputeerde Staten vastgestelde Kwalitatief Woonprogramma successievelijk de door Gedeputeerde Staten vastgestelde kwantitatieve opgave wonen voor de betreffende regio'.

Regionale Woonagenda en Stoplichtmodel Stadsregio Arnhem Nijmegen

De Regionale Woonagenda's zijn de basis voor de uitvoering van het provinciaal woonbeleid. De provincie wil zo meer evenwicht tussen vraag en aanbod op de regionale woningmarkt bereiken. De provincie Gelderland stuurt op regionale schaal naar afspraken met gemeenten en woningcorporaties over de (netto) groei van de woningvoorraad. De kwantitatieve opgave per regio wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten.

De gemeenten in de (voormalige) Stadsregio Arnhem Nijmegen spraken in de Woonagenda 2014-2020 af dat zij gemeentelijke woningbouwprogramma's onderling en met de provincie afstemmen³ op subregioniveau⁴. Per subregio vindt afstemming over woningbouwplannen plaats via het zogeheten Stoplichtmodel voor Woningbouwprogrammering Stadsregio Arnhem Nijmegen (hierna: stoplichtmodel). Doel is een flexibelere planning die ruimte biedt om in te spelen op bijvoorbeeld veranderingen in de markt, bijstellingen van prognoses en vrijkomen van potentiële woningbouwlocaties (transformatie).

In dit stoplichtmodel zijn plannen geprioriteerd in 3 categorieën. Dit leidt uiteindelijk tot de volgende indeling in 3 kleuren:

- Groene plannen; plannen die het beste voorzien in de woningbehoefte en passen binnen de Ladder.
- Oranje plannen; plannen die in de toekomst mogelijk kunnen voorzien in de woningbehoefte maar waarover (nog) geen overeenstemming is met gemeenten en provincie.
- Rode plannen; plannen die een gemeente wil schrappen, mogelijk zijn daarvoor nog stappen noodzakelijk om dat te regelen.

Uitgangspunt daarbij is dat het aantal woningen dat mogelijk wordt gemaakt met groene plannen mag in een regio niet meer zijn dan de regionale behoefte in de afgesproken termijn.

Woonagenda Overbetuwe 2020

In de Woonagenda 2020 worden kwantitatieve en kwalitatieve opgaven voor de woningmarkt benoemd.

De gemeente Overbetuwe kent de komende jaren nog een huishoudensgroei, die leidt tot een kwantitatieve additionele woningbehoefte. In de Woonagenda is huishoudensgroei afgezet tegen de plancapaciteit beschikbaar in 'groene plannen'⁵ (stand eind 2015). Hieruit blijkt dat er kwantitatief op kernniveau er in cluster west (Zetten/Andelst/Herveld) in principe nog (beperkt) ruimte is voor **extra** plannen, vooral in koopsegmenten. Zetten-Zuid kan wellicht voorzien in deze behoefte⁶.

Kwalitatief blijkt er volgens de Woonagenda (uit een confrontatie van de huishoudensgroei en groene plannen) in cluster West (Zetten, Andelst, Herveld) tot 2020 enkel behoefte aan koopwoningen, zowel in het goedkope (ca. 30 woningen) als middeldure segment (ca. 50 woningen). Vervolgens bestaat er tot 2025 behoefte aan 50 tot 100 dure koopwoningen en 0 tot 50 betaalbare huurwoningen.

³ Bron: Stoplichtmodel voor woningbouwprogrammering stadsregio Arnhem Nijmegen. Subregio Arnhem en omgeving (april 2015).

⁴ De drie subregio's in de regio Arnhem-Nijmegen zijn: de Liemers, Nijmegen e.o. en Arnhem e.o.

⁵ Groene plannen zijn volgens het stoplichtmodel plannen die het beste voorzien in de woningbehoefte en passen binnen de Ladder voor duurzame stedelijke ontwikkeling'. Zetten-Zuid heeft een oranje codering, en is dus niet in deze confrontatie meegenomen.

⁶ Let wel: in hoofdstuk 3 checken we of er een actuele regionale behoefte is in de marktregio (kwantitatief en kwalitatief). Groene plannen kunnen zowel hard als zacht zijn, een overschot aan groene plannen wil niet per definitie zeggen dat er volgens de Bro Ladder geen behoefte is.

Meer algemeen signaleert Overbetuwe gemeentebreed een groeiende huurvraag, vooral in periode 2020-2030. Dit komt vooral omdat de groeiende groep ouderen in hogere mate de voorkeur geeft aan een huurwoning. Het gaat dan zowel om betaalbare (tot liberalisatiegrens) als duurdere huur (vanaf liberalisatiegrens).

Op de koopmarkt verwacht de gemeente op korte termijn (tot 2025) nog vraag naar eengezinswoningen en vanaf 2025 een toenemende vraag naar koopappartementen. Vooral in de goedkopere segmenten treedt op langere termijn ontspanning op. Ten opzichte van de huidige voorraad moeten er niet teveel woningen tot € 200.000 worden toegevoegd. Tot 2030 blijft er behoefte aan vrijstaande woningen en tweekappers. Een verklaring voor deze omslag is dat vanaf 2025 de mensen die tot de naoorlogse geboortegolf behoren (de babyboomers) de woningmarkt gaan verlaten. Dan komen er relatief veel eengezinskoopwoningen vrij.

2.3 Projectprofiel: grondgebonden huur- en koopwoningen in een dorpse omgeving

We bekijken de omgeving, ligging, ontsluiting, en andere kenmerken van het plan, met een marktbril. Dit vatten we kort en krachtig samen in een projectprofiel. Dit dient als basis voor de Laddertoets hierna.

Tabel 1: profiel Zetten-Zuid

Kenmerk	Toelichting
Ligging	In het zuiden van de kern Zetten, op 1 kilometer van station Zetten-Andelst.
Ontsluiting	Via de Wageningsestraat aansluiting op de A15. Via de Stationsstraat richting het centrum van Zetten.
Omgevingskwaliteit	Landelijke uitstraling, grenzend aan de kern Zetten met hoog voorzieningenniveau. Hoogspanningsleiding door het gebied.
Vigerende bestemming	Agrarisch. Vigerend bestemmingsplan Kom Zetten/Kom Hemmen.
Beoogde bestemming	Wonen in plan 'Zetten-Zuid', 77 woningen.
Programma	77 woningen, circa 30% (vrijesector)huur en 70% koopwoningen, waarvan 12 2-onder-1-kap woningen, 20 hoekwoningen, 36 rij/tussenwoningen en 9 vrijstaande woningen.
Kwaliteit	Grondgebonden woningen in verschillende typen, eigendomsvormen en prijsklassen. Dorps karakter.
Doelgroep	Overwegend gezinnen.

Bron: Stec groep (2017).

2.4 Trede 0: plan Zetten-Zuid is een nieuwe stedelijke ontwikkeling en daarmee Ladderplichtig

Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO)? Dan is uw plan Ladderplichtig. Bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen waarvoor een nieuw bestemmings-, of wijzigingsplan moet worden gemaakt, aangepast en/of geactualiseerd moet namelijk de Ladder doorlopen worden. Artikel 1.1.1. lid 1 sub i van het Bro geeft de volgende definitie voor een stedelijke ontwikkeling:

'Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocatie of andere stedelijke voorzieningen'.

Wij schatten in dat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling betreft. Relevant hiervoor is of Zetten-Zuid is aan te merken als woningbouwlocatie als bedoeld in het Bro. Voor wonen ligt de ondergrens op 11 woningen (ABRvS 16 september 2012, ECLI:NL:RVS:2015:2921). Dat betekent dat een ontwikkeling vanaf 11 woningen een nieuwe stedelijke ontwikkeling is. Het plan Zetten-Zuid maakt planologisch maximaal 77 woningen mogelijk en kwalificeert zich daarmee als Ladderplichtige woningbouwlocatie.

Om te bepalen of sprake is van een NSO is daarnaast relevant hoe de beoogde ontwikkeling zich verhoudt tot het vigerend bestemmingsplan. Op de locatie is nu geen stedelijke functie mogelijk. Het plangebied maakt deel uit van het bestemmingsplan Kom Zetten/Kom Hemmen (2005) en heeft een agrarische bestemming. Er treedt met de ontwikkeling van plan Zetten-Zuid nieuw ruimtebeslag en functieverandering op. Wij taxeren daarom dat sprake van een NSO en dat plan Zetten-Zuid Ladderplichtig is.

2.5 Marktregio is de gemeente Overbetuwe, regionale afstemming binnen subregio Arnhem e.o.

De primaire marktregio voor uw plan Zetten-Zuid bestaat in onze ogen uit de gemeente Overbetuwe. Hierna lichten we dat toe.

Bij de bepaling van de marktvaag voor plan Zetten-Zuid, en daarvan afgeleid de actuele, regionale behoefte, is het noodzakelijk om nader in te zoomen op de afbakening van de marktregio. Het gaat bij de Ladder o.a. om het voorkomen van planoverschotten op de (regionale) woningmarkt. De omvang van een marktregio verschilt per ontwikkeling en valt niet per definitie samen met de bestuurlijke regio (subregio Arnhem en omgeving).

Vooraf verhuisbewegingen binnen Overbetuwe en vanuit Arnhem en Nijmegen

Een belangrijke indicator voor de omvang van de marktregio is het aantal verhuisbewegingen binnen en naar de betreffende gemeente. In veel gevallen komt de marktregio voor een woningbouwproject overeen met de kern of stad waarin het plan ligt. Migratiegegevens van alle verhuisde personen over de periode 2005-2014 tonen dat 45% van alle gevestigde personen in de gemeente Overbetuwe uit de gemeente zelf komt. Opvallend is het dat er een relatief grote groep van 'elders' komt. Een mogelijke verklaring is de relatief gunstige ligging van Overbetuwe, centraal gelegen tussen de steden Arnhem en Nijmegen. Hierdoor kan Overbetuwe een aantrekkelijke vestigingsplaats zijn voor mensen georiënteerd op de Stadsregio Arnhem Nijmegen, maar met een minder stedelijke woonvoorkeur. Verder zijn er vooral verhuisrelaties met de gemeente Arnhem (13%) en de gemeente Nijmegen (7%). De verhuisrelaties worden getoond naar aantal en aandeel in tabel 2. Al met al kan geconcludeerd worden dat Overbetuwe vooral een 'open' woningmarkt heeft.

Tabel 2: Verhuisbewegingen naar Overbetuwe naar herkomst

Gemeente	Aantal	Aandeel (%)
Overbetuwe	16.057	45%
Arnhem	4.614	13%
Nijmegen	2.506	7%
Lingewaard	1.079	3%
Neder-Betuwe	864	2%
Elders	10.481	30%
Totaal	35.601	100%

Bron: Stec Groep (2016) op basis van CBS migratiegegevens over de periode 2005-2014.

Van de kopers van nieuwbouwkopwoningen komt circa 61% uit de gemeente Overbetuwe zelf. De nieuwbouwkopmarkt heeft daarmee lokaler karakter dan de algehele woningmarkt in Overbetuwe. Naast interne verhuisbewegingen zijn er vooral verhuisrelaties met de gemeenten Arnhem en Nijmegen.

Tabel 3: Herkomst kopers van een nieuwbouwwoning in Overbetuwe (2005-2014)

Gemeente	Aantal	Aandeel
Overbetuwe	984	60,6%
Nijmegen	193	11,9%
Arnhem	161	9,9%
Lingewaard	38	2,3%
Neder-Betuwe	28	1,7%
Elders	220	13,6%
Totaal	1.624	100%

Bron: BZK/WBI/ Neprom, 2016. Bewerking Stec Groep, 2016.

Omdat er daarnaast geen verstorend effect uitgaat van harde plannen in gemeenten waarmee een verhuisrelatie bestaat (zie volgend hoofdstuk) bestaat de primaire marktregio voor het project Zetten-Zuid in onze ogen uit de gemeente Overbetuwe. Qua aard en omvang vinden wij het plan niet dusdanig bijzonder, dat wij een grotere reikwijdte verwachten.

Zetten-Zuid heeft vooralsnog een oranje planstatus, maar programma is inmiddels verkleind en kwalitatief verbeterd

Gemeenten in de (voormalige) Stadsregio Arnhem Nijmegen hebben in de Woonagenda 2014-2020 afgesproken dat zij gemeentelijke woningbouwprogramma's onderling en met de provincie afstemmen⁷ op subregioniveau⁸. Per subregio vindt afstemming over woningbouwplannen plaats via het zogeheten Stoplichtmodel voor Woningbouwprogrammering Stadsregio Arnhem Nijmegen (hierna: stoplichtmodel). De gemeente Overbetuwe – hierin ligt plan Zetten-Zuid – ligt samen met de gemeenten Arnhem, Rozendaal, Renkum, Rheden en Lingewaard in de subregio Arnhem en omgeving. In deze subregio is een overeenkomst gesloten over het woningbouwprogramma tot 1 januari 2020. De gemeenten in de subregio Arnhem e.o. maakten in 2014 inzichtelijk welke plannen voldeden aan de kwantitatieve en vooral kwalitatieve woonbehoefte.

In subregionaal verband is overeenstemming bereikt over de opgave van 2014 tot 1 januari 2020⁹. Op basis van deze kansrijke 'groene' plannen heeft GS in 2015 de kwantitatieve opgave wonen tot 2020 voor de subregio Arnhem e.o. vastgesteld op 6.497 woningen.¹⁰

Uw plan Zetten-Zuid heeft volgens het stoplichtmodel de codering 'oranje'. Deze codering dateert echter van voor de aanpassing van het programma. Zoals gezegd heeft u het programma verkleind en meer in lijn gebracht met de woningvraag. Op dit moment is echter onduidelijk of het plan daarmee een groene codering krijgt. Daarvoor is ook van belang hoe dit plan (met dit programma) past binnen de totale gemeentelijke programmering. Hoe uw plan uiteindelijk scoort, hangt dus vooral ook af van de concurrentiekracht ten opzichte van andere, vergelijkbare plannen in de gemeente. Volgens het stoplichtmodel voldoet het plan daarom nu nog niet aan de subregionale behoefte voor de Ladder.

Wij merken verder op dat – zelfs wanneer een plan een groene codering krijgt - niet automatisch ook aan de Bro-Ladder wordt voldaan¹¹. Omgekeerd: plannen die niet als groen beoordeeld zijn, kunnen wél Ladder-proof zijn. Daarom kijken we in het vervolg van het advies of het plan ook aan de Rijksladder voldoet.

⁷ Bron: Stoplichtmodel voor woningbouwprogrammering stadsregio Arnhem Nijmegen. Subregio Arnhem en omgeving (april 2015).

⁸ De drie subregio's in de regio Arnhem-Nijmegen zijn: de Liemers, Nijmegen e.o. en Arnhem e.o.

⁹ Er wordt gewerkt aan nieuwe afspraken met een planningshorizon naar 2025.

¹⁰ Bron: Woningmarktmonitor Gelderland (2015).

¹¹ Zo doet het er voor indeling in het stoplichtmodel niet toe of een plan juridisch hard of zacht is en wordt vooralsnog 5 jaar vooruit gekeken. Voor de Bro-Ladder is de juridische hardheid van plannen juist wel relevant en wordt gewerkt met een tijdshorizon van 10 jaar.

3 Plan Zetten-Zuid past binnen de Ladder

3.1 Trede 1: Zetten-Zuid voorziet in een actuele regionale behoefte voldoet daarmee aan trede 1

Voor trede 1 moet worden aangetoond dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte. Daarvoor zetten we eerst de huishoudensontwikkeling af tegen het harde planaanbod in de marktregio, volgens gegevensinventarisatie bij de gemeenten en Primos2016¹². Zo bepalen we of het plan Zetten-Zuid voorziet in een kwantitatieve actuele regionale behoefte. Daarna checken we of de beoogde ontwikkeling ook voorziet in een kwalitatieve behoefte.

3.1.1 Kwantitatieve behoefte: behoefte van circa 890 woningen in de periode 2017-2027

Door de harde plancapaciteit te confronteren met de additionele woningvraag berekenen we de kwantitatieve woningbehoefte, zie onderstaande tabel. Hieruit blijkt dat er in de marktregio sprake is van een kwantitatieve additionele behoefte van circa 890 woningen voor de periode 2017-2027. Plan Zetten-Zuid maakt planologisch 77 woningen mogelijk en voorziet daarmee in een kwantitatieve actuele regionale behoefte¹³.

Tabel 4: Huishoudensontwikkeling en planaanbod in de marktregio

Gemeente	Woningvraag 2017-2027	Harde plancapaciteit	Zachte plancapaciteit	Additionele behoefte 2017-2027
Overbetuwe	1.600	710	1.090	890

Bron: Primosprognose 2016, ABF Research, Woningbouwmonitor Overbetuwe (2016), bewerking Stec Groep (2017).

Geen overprogrammering bij regiogemeenten met (relatief) sterke verhuisrelaties en daardoor in principe geen versturende effecten op reguliere migratiestromen

Naast de vraag-aanbodverhoudingen in Overbetuwe checken we hierna ook beknopt de vraag-aanbodsituatie in gemeenten waarmee (relatief) sterke verhuisrelaties bestaan.

In de huishoudensprognose zijn de migratiecijfers tussen gemeenten al ingecalculleerd. Daarmee is dus ook bovenlokale migratie als onderdeel van de regionale behoefte meegenomen in de geprognoseerde vraag per gemeente. Ofwel: in de verwachte huishoudensontwikkeling voor Overbetuwe is impliciet de regionale behoefte verwerkt. Overprogrammering in harde plannen (meer dan 100% van de vraag in hard planaanbod) bij gemeenten waarmee Overbetuwe een (relatief) sterke verhuisrelatie heeft, kan zo een versturend effect hebben op deze 'reguliere' migratiestromen. Uit de tabel hierna blijkt echter dat er overall geen overprogrammering in harde plancapaciteit is bij gemeenten die een versturend effect kan hebben op de reguliere migratiestromen, zie onderstaande tabel.

¹² In de huishoudensprognoses na Primos2013 zijn wijzigingen doorgevoerd waardoor (soms sterke) fluctuaties ontstaan in de verwachte huishoudensontwikkeling. Voor de gemeente Overbetuwe keken we daarom, als check, ook naar het beeld uit Primos2012plustrend, Primos2013 en Primos2015. Deze zijn allen redelijk in lijn met de nu meest actuele inzichten uit Primos2016 voor Overbetuwe.

¹³ Uw plannen Hoge Wei 1 en Hoge Wei 2 souperen Ladderruimte op indien deze plannen hard zijn of worden gemaakt. Dit heeft mogelijk consequenties voor de Ladderruimte voor Zetten-Zuid.

Tabel 5: Check vraag-aanbodverhoudingen in de 'regio'

Gemeente	Woningvraag 2017-2027	Harde plancapaciteit	Zachte plancapaciteit	Additionele behoefte 2017-2027
Arnhem	5.360	2.570	6.000 ¹⁴	2.790
Nijmegen	6.500	4.810	5.960	1.690
Lingewaard	1.260	580	870	680
Neder-Betuwe	660	320	430	340

Bron: Primosprognose 2016, ABF Research, gegevensinventarisatie gemeenten (2016), bewerking Stec Groep (2017).

De gemeenten Arnhem en Nijmegen, waarmee de sterkste verhuisrelatie bestaat, hebben beide 'Ladderruimte' wanneer we kijken naar de woningvraag voor de komende 10 jaar en harde plancapaciteit. Ook in omliggende gemeenten Lingewaard en Neder-Betuwe is geen sprake van een overschot aan harde plannen. We verwachten dus geen versturende effecten op de behoefte in Overbetuwe en het plan Zetten-Zuid. Daarom zoomen we bij het bepalen van de kwalitatieve behoefte (zie hierna) in op Overbetuwe.

3.1.2 Kwalitatieve behoefte: additionele behoefte aan zeker 315-395 grondgebonden woningen

Naast een afweging van de kwantitatieve behoefte, waarin uw plan lijkt te voorzien, vraagt de Ladder om een kwalitatieve afweging. Zojuist constateerden wij dat er voldoende kwantitatieve behoefte is in Overbetuwe. Het verkavelingsplan voor Zetten-Zuid omvat het volgende programma (prijsklassen indicatief):

- 12 2-onder-1-kapwoningen, circa € 270.000.
- 20 hoekwoningen, circa € 210.000.
- 36 tussenwoningen, circa € 180.000.
- 9 vrijstaande woningen, circa € 370.000.
- Circa 30% van het beoogde programma bestaat uit huurwoningen. Het betreft rijwoningen in prijssegment vrijesectorhuur.

Het plan maakt een kwalitatief divers programma mogelijk, waarmee het in kan spelen op diverse kwalitatieve woonbehoeften. In deze paragraaf analyseren we kwalitatieve opgaven in de woningbehoefte volgens WoON2015 en ons Stec woningmarktsimulatiemodel. Eerst splitsen we huishoudensontwikkeling in Overbetuwe uit naar leeftijdsklassen. Groei of krimp van bepaalde doelgroepen heeft invloed op de toekomstige kwalitatieve woningvraag.

Huishoudensontwikkeling naar leeftijdsklassen in de Overbetuwe

Tabel 6: huishoudensontwikkeling gemeente Overbetuwe naar leeftijdsklasse

Doelgroepen	2017	2027	Ontwikkeling 2017-2027
alleenstaanden t/m 24 jaar	260	230	-30
alleenstaanden t/m 34 jaar	560	500	-60
stellen t/m 34 jaar	870	800	-70
gezinnen (en 1-ouderhuishoudens)	7.915	8.010	95
alleenstaanden en stellen 35 t/m 54 jaar	2.175	2.070	-105
alleenstaanden en stellen 55 t/m 74 jaar	5.310	5.905	595
alleenstaanden en stellen 75plus	2.170	3.345	1.175
overige huishoudens	85	90	5
Totaal	19.345	20.950	1.605

Bron: Primosprognose 2016, bewerking Stec Groep (2016).

¹⁴ Grove inschatting gemeente Arnhem, circa 4.000 woningen met een oranje codering, circa 2.000 woningen in mogelijke ontwikkelingen. Bron: e-mail contact met de gemeente Arnhem, 25-4-2016.

In de gemeente Overbetuwe groeien de 55- en 75-plus huishoudens relatief hard de komende 10 jaar. De doelgroep gezinnen (en 1-ouderhuishoudens) groeit beperkt, maar vormt ook in 2027 veruit de grootste groep.

Additionele behoefte aan 210 tot 290 woningen in centrum-dorpse woonmilieus

De gemeente Overbetuwe bestaat vooral uit centrum-dorpse, dorpse en landelijke woonmilieus, zowel in de bestaande voorraad¹⁵ als qua nieuwbouwplannen¹⁶. Overigens, Elst typeren wij vanwege de omvang en voorzieningenaanbod eerder als groen-kleinstedelijk woonmilieu¹⁷. Volgens de Woningbouwmonitor Overbetuwe is Zetten-Zuid geschikt voor een dorps woonmilieu. Gezien de omvang van de kern Zetten, de afstand van het plan tot het dorpscentrum en het ruime voorzieningenaanbod aldaar, vinden bedient plan Zetten-Zuid volgens ons evengoed een behoefte aan centrumdorps wonen. We analyseren daarom hierna of er sprake is van een additionele behoefte aan woningen in centrum-dorpse woonmilieus. Hieronder verstaan wij zowel centrumdorps als dorps woonmilieus.

Als we kijken naar de voorkeur van (verhuisgeneigde) huishoudens naar woonmilieus blijkt dat dat 30 tot 35% van de verhuisgeneigde huishoudens in de gemeente Overbetuwe de voorkeur geeft aan een centrum-dorps woonmilieu. In onderstaande tabel vertalen we dit naar de vraag naar centrum-dorpse woonmilieus. Zoals blijkt uit de tabel is er in de periode 2017-2027 een vraag naar circa 480 tot 560 woningen in centrum-dorpse woonmilieus. Er zijn harde plannen voor circa 270 woningen in centrum-dorpse woonmilieus. Er resteert zo bezien een additionele behoefte aan 210 tot 290 woningen in centrum-dorpse woonmilieus.

Tabel 7: Indicatieve vraag naar centrum-dorpse woonmilieus in de marktregio

Gemeente	% voorkeur voor centrum-dorps wonen	Woningvraag 2017-2027	Potentiële vraag centrum-dorps wonen	Centrum-dorpse wonen in harde plannen ¹⁸	Additionele behoefte
Overbetuwe	30-35%	1.600	480-560	270	210-290

Bron: ABF Research, Primospoggnose 2016; WoOn2015 (doorsnedes: Nederland, provincie Gelderland, gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners binnen landsdeel Oost en weinig stedelijke gemeenten binnen landsdeel Oost), Woningbouwmonitor Overbetuwe (2016). Bewerking Stec Groep (2017).

Additionele behoefte aan in ieder geval circa 315 tot 395 grondgebonden woningen

In onderstaande tabel brengen we de potentiële vraag naar woningtype in beeld. De voorkeur voor een grondgebonden woning ligt in de gemeente Overbetuwe tussen 64 en 69%. Dit betekent in de periode 2017-2027 een additionele vraag van circa 1.025 tot 1.105 grondgebonden woningen. Het harde planaanbod is niet uitgesplitst naar woningtype. Echter, zelfs wanneer de gehele harde planvoorraad uit grondgebonden woningen bestaat (circa 710 woningen) resteert er een additionele behoefte aan 315 tot 395 grondgebonden woningen.

Tabel 8: Potentiële vraag naar grondgebonden in de primaire marktregio

Gemeente	% voorkeur voor grondgebonden woning	Woningvraag 2017-2027	Potentiële vraag grondgebonden woningen
Overbetuwe	64-69%	1.600	1.025-1.105

Bron: ABF Research, Primospoggnose 2016; WoOn2015 (doorsnedes: Nederland, provincie Gelderland, gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners binnen landsdeel Oost en weinig stedelijke gemeenten binnen landsdeel Oost). Bewerking Stec Groep (2017).

¹⁵ Bron: ABF woonmilieutypologie (gebaseerd op indeling WoON2015).

¹⁶ Bron: Woningbouwmonitor Overbetuwe (2016).

¹⁷ Onder de indeling groenstedelijke woonmilieus vallen zowel groen-stedelijke als groen-kleinstedelijke woonmilieus. Elst heeft ruim 21.500 inwoners, een groot voorzieningenaanbod en een hogere dichtheid dan kernen als Zetten. Volgens de ABF-woonmilieutypologie (13-deling) passend bij het groen-kleinstedelijk woonmilieu.

¹⁸ De plannen in Elst-Centrum en Elst-Westeraam die op de Woningbouwmonitor Overbetuwe zijn gelabeld als centrum-dorps zijn in onze visie meer groen-kleinstedelijk, daarom hebben we deze plannen hier niet tot centrum-dorpse woonmilieus gerekend.

Verder kijken we naar de voorkeuren voor verschillende woningtypen. Zoals blijkt uit onderstaande tabel heeft de meerderheid van de verhuiscandidate huishoudens een voorkeur voor een rijwoning/ tussenwoning of een vrijstaande woning. Ook heeft een relatief groot gedeelte van de (verhuiscandidate) huishoudens in Overbetuwe de voorkeur voor een hoekwoning of 2-onder-1 kapwoning.

Tabel 9: Voorkeur grondgebonden verder uitgesplitst naar woningtype

Woningtype	% voorkeur	Potentiele vraag	Aanbod in harde plannen
Rij/tussenwoning	31-36%	495-575	n.b.
Hoekwoning	14-19%	225-305	n.b.
2-onder-1-kapwoning	17-22%	270-350	n.b.
Geschakelde woning	0-5%	0-80	n.b.
Vrijstaande woning	26-31%	415-495	n.b.
Totaal	88-113%	1.405-1.805	n.b.

Bron: ABF Research, Primosprognose 2016; WoOn2015 (doorsnedes: Nederland, provincie Gelderland, gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners binnen landsdeel Oost en weinig stedelijke gemeenten binnen landsdeel Oost). Bewerking Stec Groep (2017).

Plan Zetten-Zuid maakt een divers programma mogelijk met 56 rij- en hoekwoningen, 12 2-onder-1-kapwoningen en 9 vrijstaande woningen. Daarmee lijkt¹⁹ het programma in lijn met de kwalitatieve woningvraag naar woningtypen.

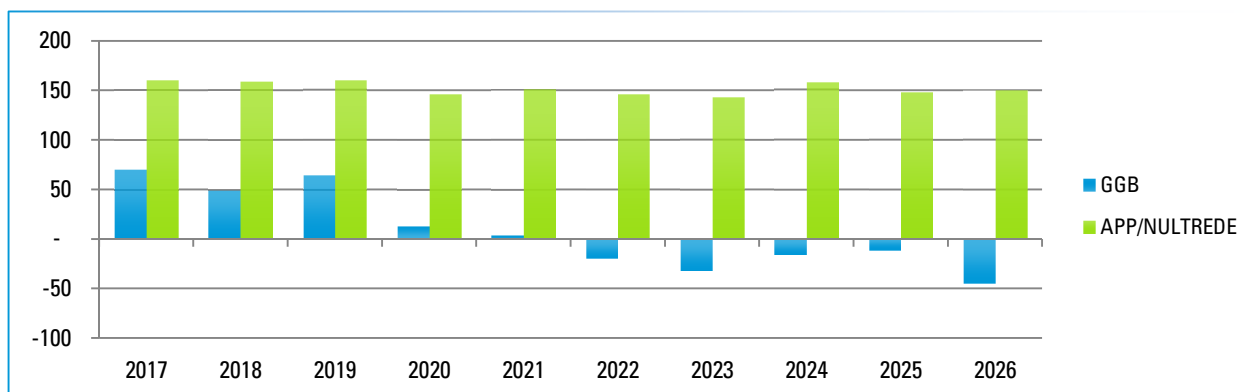
Stec woningmarktsimulatiemodel: langere termijn grote vraag naar appartementen/nultrede

Voorgenoemde behoefte-ramingen houden nog geen rekening met de bestaande woningvoorraad. Met ons Stec simulatiemodel proberen we de ontwikkeling van de kwalitatieve woningvraag verder te duiden. We analyseren daarvoor de vraag naar woningtype en eigendom. Let wel: het model is indicatief, zie kader.

Nu nog additionele vraag naar grondgebonden woningen, maar op termijn vooral nultredenwoningen/appartementen

Uit een confrontatie van woonvoorkeuren van (verhuiscandidate) huishoudens, huishoudensontwikkeling volgens Primos2016 en de bestaande woningvoorraad blijkt dat er op korte termijn (t/m 2020) nog vraag is naar grondgebonden woningen. Zetten-Zuid kan inspelen op deze vraag. Een relatief sterke toename van oudere doelgroepen en juist afname van jongere doelgroepen en gezinnen heeft op langere termijn echter effect op de kwalitatieve woningbehoefte. Ouderen hebben doorgaans een sterkere voorkeur voor nultredenwoningen en appartementen, terwijl vooral gezinnen een sterke voorkeur hebben voor grondgebonden woningen. Door deze demografische ontwikkelingen is er op langere termijn volgens het model vooral vraag naar nultredenwoningen en appartementen.

Figuur 3: potentiële vraag (jaarlijks) naar woningtype gemeente Overbetuwe



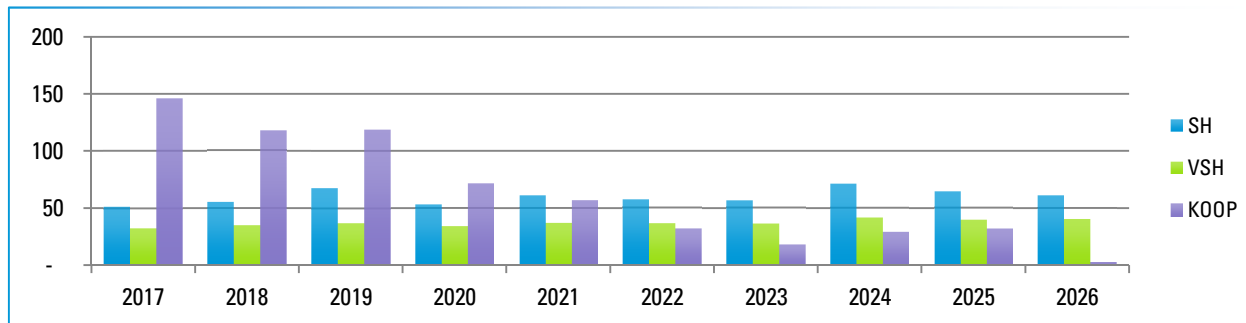
Bron: Stec Groep (2017) op basis van WoON2015, Sysvow (2016) en Primos2016²⁰.

¹⁹ Het planaanbod van de gemeente Overbetuwe is niet uitgesplitst naar woningtype. Daarom is een accurate confrontatie per segment niet te maken.

Vraag naar alle segmenten, zowel koop- als vrijesector en sociale huur

Zoals blijkt uit onderstaande figuur is er in de periode 2017-2027 vraag naar woningen in alle segmenten, zowel koopwoningen als sociale- en vrijesectorhuurwoningen. Op korte termijn (2017-2021) is volgens het simulatiemodel de vraag naar koopwoningen het grootst. De vraag naar zowel sociale- als vrijesectorhuurwoningen is over langere periode (2017-2027) redelijk stabiel. Ook uit de Woonagenda Overbetuwe 2020 blijkt dat er vraag is naar alle segmenten, zowel koop als sociale huur en vrijesectorhuur.

Figuur 4: potentiële vraag (jaarlijks) naar eigendom gemeente Overbetuwe



Bron: Stec Groep (2017) op basis van WoON2015, Sysvov (2016) en Primos2016.²¹

Plan Zetten-Zuid speelt zo gezien, met circa 70% koopwoningen (ca. 55 woningen) en circa 30% vrijesectorhuurwoningen (ca. 22 woningen), in op een kwalitatieve vraag.

WERKING WONINGMARKTSIMULATIEMODEL

Het woningmarktsimulatiemodel is een dynamisch model dat jaarlijks de vraag en het aanbod van woningen tegen elkaar afzet. De bestaande voorraad (volgens Sysvov), verhuisgedrag en demografische ontwikkelingen liggen hieraan ten grondslag. Het model start met een situatieschets van de verdeling van huishoudensdoelgroepen (volgens Primos2016) over de woningvoorraad. Vervolgens simuleert het model jaarlijks verhuizingen op basis van verhuis- en woonwensen uit de WoON2015-enquête. Zo ontstaat een vraag-aanbod-confrontatie die per saldo een jaarlijkse opgave oplevert.

INTERPRETATIE

Het woningmarktsimulatiemodel is een theoretische benadering. De uitkomsten moeten als indicatief worden beschouwd. Het is een ideaalscenario op basis van verhuis- en woonwensen. De woningmarkt is een aanbodmarkt, waardoor huishoudens ander verdrag kunnen vertonen dan op basis van hun woonwensen wordt verwacht.

Conclusies: Zetten-Zuid voorziet in een actuele regionale behoefte

Plan Zetten-Zuid speelt in op diverse kwalitatieve behoeften in Overbetuwe. Er is de komende 10 jaar nog vraag naar zowel koop- als huurwoningen en is sprake van een additionele behoefte aan grondgebonden woningen in de marktregio.

Let wel: op langere termijn lijkt er vooral behoefte aan nultredenwoningen/ appartementen. Hoewel het woningmarktsimulatiemodel indicatief is, schatten wij in dat naar de toekomst toe rekening moet worden gehouden met een afnemende vraag naar grondgebonden (koop)woningen. Door een verkleining van het oorspronkelijke programma heeft u hierop ingespeeld. Ook heeft u het programma aangepast, met een groter aandeel huurwoningen, alle in vrijesectorhuur. Uit het simulatiemodel blijkt dat u hiermee beter inspeelt op een kwalitatieve behoefte.

²⁰ Betreft dus enkel de vraagkant, hard planaanbod is in deze figuur niet meegenomen.

²¹ Betreft dus enkel de vraagkant, hard planaanbod is in deze figuur niet meegenomen.

ZORG ERVOOR DAT UW WONINGEN LEVENSLLOOPBESTENDIG (TE MAKEN) ZIJN, VANWEGE GROEIENDE VRAAG NULTREDENWONINGEN

Eerder is al aangegeven dat de bevolking stevig vergrijsst in Overbetuwe. De doelgroep ouderen (55- en 75- plussers) groeit de komende jaren stevig en zorgt nog voor een additionele vraag naar woningen. Wel neemt de additionele vraag naar grondgebonden wonen gaandeweg af, ten gunste van nultredenwoningen en -appartementen.

Voorals 55-plussers zijn met kwalitatief hoogwaardige, levensloopbestendige grondgebonden koopwoningen te verleiden. De gemeente Overbetuwe onderschrijft in haar Woonagenda het belang van de bouw van levensloopbestendige woningen, vooral in kleinere kernen, zodat senioren in de toekomst zo lang mogelijk in de eigen kern kunnen blijven wonen.

Uw plan vinden wij vanwege de ligging echter wat minder geschikt voor nultreden (patio)woningen en vooral appartementen, sec op ouderen gericht. Daarvoor lenen locaties op loopafstand van (zorg)voorzieningen, al dan niet in woonzorgzones zich veel beter, bijvoorbeeld in het centrum van Zetten.

Wij adviseren u daarom om niet alles gelijk al nultreden op te leveren, maar kopers wél goed de mogelijkheid te bieden om dat in de toekomst te doen. Niet elke koper wil immers nu al (kosten maken voor) een levensloopbestendige woning, waar ze nog geen gebruik van maken. Wél vinden velen het belangrijk dat dit zonder al te grote ingrepen kan, als die behoefte zich eenmaal aandient. Andersom zijn veel ouderen met een zorgbehoefte, voor wie een levensloopbestendige woning bij uitstek geschikt is, juist zeer honkvast en moeilijk naar nieuwe woningen te verleiden.

Kortom, wij adviseren u om kopers de keuze te bieden om nu of in de toekomst levensloopbestendig te kunnen wonen. Hierbij is het wel van belang dat u in ieder geval deze woningen qua indeling/plattegrond zo flexibel mogelijk maakt en voldoende ruimte biedt voor hoofdvertrekken op de begane grond. Voor zover wij dit volgens de verkavelingskaart kunnen beoordelen liggen de meeste woningen op ruime kavels van minstens 25 meter. Dit biedt ruimte voor (semi)permanente uitbreiding (op termijn) voor levensloopbestendigheid. Met bijvoorbeeld semipermanente uitbouw mogelijkheden kunt u adequaat inspelen op behoeften nu, en op termijn weer inspelen op behoefte aan kleiner wonen.

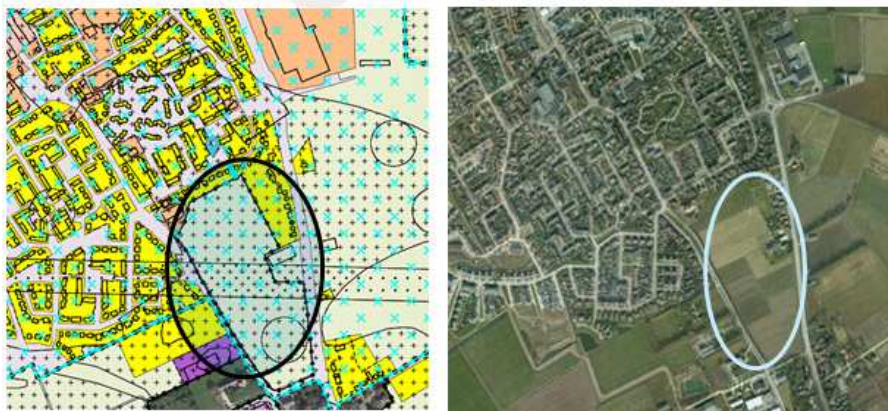
3.2 Trede 2: Zetten-Zuid ligt buiten bestaand stedelijk gebied, er lijken geen realistische alternatieven binnen BSG

Voor trede 2 kijken we of in de behoefte kan worden voorzien binnen bestaand stedelijk gebied (BSG). In de Omgevingsverordening Gelderland wordt voor BSG dezelfde definitie gehanteerd als de definitie in het Bro, volgens artikel 1.1.1 lid 1 sub h Bro:

‘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.’

Zoals blijkt uit de figuur hierna grenst het plangebied gedeeltelijk aan bestaand stedelijk gebied, maar is het daar niet volledig door omringd. Het plangebied zelf heeft een landelijke uitstraling en grenst gedeeltelijk ook aan agrarische gronden. In onze visie ligt het plangebied daarom niet (volledig) binnen het bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing en moet het als plan buiten bestaand stedelijk gebied worden gezien.

Figuur 5: ligging en huidige bestemming planlocatie Zetten-Zuid



Bron: Ruimtelijkeplannen.nl

Google Mapmaker, 2016

Uit jurisprudentie blijkt dat ook de geldende bestemming relevant kan zijn. Geldt er een bestemming die de ontwikkeling van stedelijke voorzieningen niet mogelijk maakt dan is er geen sprake van BSG (ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340). Het is niet vereist dat het geldende bestemmingsplan bouwmogelijkheden ten behoeve van stedelijke voorzieningen bevat. Het kan bijvoorbeeld ook om stedelijk groen gaan (ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:125).

Zoals toegelicht in paragraaf 2.4 maakt het vigerende bestemmingsplan geen ontwikkeling ten behoeve van een stedelijke functie mogelijk en worden de gronden nu gebruikt voor agrarische doeleinden. In dat licht heeft u in onze visie te maken met een ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied, zoals in artikel 1.1.1 lid 1 onder h in het Bro weergegeven.

Omdat er een ontwikkeling wordt beoogd buiten BSG moet er, om te voldoen aan trede 2 van de Ladder, worden geïnventariseerd of er alternatieven voor het plan binnen BSG liggen, die geschikt en beschikbaar (te maken) zijn voor de beoogde ontwikkeling. Hierbij gaat het om zachte inbreidingsplannen, bestaand leegstaand (of leegkomend) vastgoed, vrijkomende kavels of restruimten zoals sportvelden en/of vrijkomende bedrijfslocaties.

Geen realistische alternatieven binnen bestaand stedelijk gebied primaire marktregio

Uit een inventarisatie van de gemeente Overbetuwe²² naar (potentiële) alternatieven in de gemeente komen verschillende locaties binnen BSG naar voren. Of deze daadwerkelijk als alternatief kunnen dienen voor de beoogde ontwikkeling op Zetten-Zuid, hangt af van of zij beschikbaar en geschikt (te maken) zijn voor de woningbouw die u daar beoogt. Belangrijk hierbij is dat het beoogde plan voor Zetten-Zuid qua programma en omgevingskwaliteit redelijkerwijs ook op die alternatieve locaties in te passen moet zijn.

Het gros van de onderzochte alternatieven lijkt volgens de gemeente echter niet beschikbaar of geschikt (te maken) en valt daarom af als mogelijk alternatief voor het plan. Op de locaties die (op basis van de bekende informatie) qua beschikbaarheid en omvang wel mogelijkheden bieden – overwegend in het gebied Elst Centraal – ziet de gemeente Overbetuwe een meer gemengd programma voor zich, in een hogere dichtheid en andere woningtypen (en daarmee doelgroepen) dan in plan Zetten-Zuid. Daarmee is het geen passend alternatief voor Zetten-Zuid waar een meer groen-dorps karakter, passend bij de aard en omvang van Zetten wordt voorzien. Het programma wijkt daarbij af van passende en voorziene ontwikkelingen in Elst Centraal. Dit uit zich in een opzet van het gebied met grondgebonden woningen in relatief lage dichtheden. Daarbij is er veel aandacht voor groen en contact met het buitengebied dat mogelijk is in Zetten-Zuid.

²² Stec groep heeft geen nadere inventarisatie naar mogelijke alternatieven verricht en baseert zich in dit advies op de bevindingen van de gemeente Overbetuwe (peildatum: augustus 2016).

Daarnaast is er in Overbetuwe voldoende kwantitatieve Ladderruimte om zowel deze als andere inbreidingslocaties 'op te vullen'. Ofwel, het ontwikkelen van plan Zetten-Zuid resulteert logischerwijs niet in onvoldoende vraag om ook de betreffende inbreidingslocaties te benutten. Ten slotte vormt ontwikkeling van de beoogde locatie een mooie stedenbouwkundige afhechting van de kern Zetten.

3.3 Trede 3: plan Zetten-Zuid is passend ontsloten en voldoet daarmee aan trede 3

We constateerden bij trede 2 dat Zetten-Zuid niet binnen bestaand stedelijk gebied ligt. De Ladder vraagt dan expliciet om een motivering over de ontsluiting van de locatie. Wat passend ontsloten is hangt in onze ogen af van de aard en omvang van de functie. Voor een bedrijventerrein is bijvoorbeeld een andere ontsluiting passend dan voor een woonwijk. Daarbij speelt ook de doelgroep van het woningbouwproject een rol. Zo stellen gezinnen met kinderen andere eisen aan de ontsluiting dan jonge alleenstaanden.

Het plan Zetten-Zuid maakt grondgebonden woningen mogelijk in verschillende maten en kwaliteiten en richt zich daarmee vooral op gezinnen. Zij vinden doorgaans een goede autobereikbaarheid belangrijk. De autobereikbaarheid van de locatie is goed. De snelweg A15 en de provinciale weg N836 liggen op korte afstand (tussen circa 5 en circa 10 minuten autoreistijd). De OV bereikbaarheid van het plangebied is goed, met treinstation Zetten-Andelst op circa 1 kilometer en bushaltes die op circa 5 minuten loopafstand te bereiken zijn. Daar kan men via bus 35 tweemaal per uur naar Station Zetten, via Elst richting Bemmelen. Het dorpscentrum van Zetten ligt op circa 600 meter van de planlocatie. Zetten beschikt over een groot aantal dagelijkse en niet-dagelijkse voorzieningen, waaronder drie supermarkten, een Hema, Kruidvat, diverse sportverenigingen en zowel basis- als voortgezet onderwijs. Kortom, de multimodale bereikbaarheid is goed en daarmee is plan Zetten-Zuid in onze visie voldoende passend ontsloten.

Bijlage: nieuwe Ladder

Bijlage: nieuwe Ladder in 2017

DE NIEUWE LADDER

Artikel 3.1.6 lid twee Bro

De toelichting van een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling. Indien blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien, bevat de toelichting een motivering daarvan en een beschrijving van de mogelijkheden om in die behoefte te voorzien op de gekozen locatie buiten het bestaand stedelijk gebied.

Artikel 3.1.6 lid drie Bro

Indien in het bestemmingsplan toepassing is gegeven aan artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet kan bij het bestemmingsplan worden bepaald dat het tweede lid niet van toepassing is op de toelichting bij het bestemmingsplan maar eerst op de toelichting bij het wijziging- of uitwerkingsplan als bedoeld in dat artikel.

Naar verwachting verschijnt zomer/najaar 2017 de nieuwe Ladder. De belangrijkste veranderingen – voor zover nu bekend – lichten we hierna toe.

Afzonderlijke treden losgelaten en overbodige zinsneden en (huidige) trede 3 geschrapt.

De nieuwe Ladder wordt korter en duidelijker. Hiervoor zijn de drie afzonderlijke treden losgelaten en overbodige zinsneden geschrapt. De (huidige) derde trede (in hoeverre ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied passend zijn/worden ontsloten) wordt geschrapt en de woorden ‘actuele’ en ‘regionale’ keren in de nieuwe tekst niet terug. De definities zelf veranderen niet. De nieuwe tekst sluit nauw aan bij de begrippen uit de huidige Ladder en er worden geen nieuwe begrippen geïntroduceerd. Dit voorkomt een nieuwe jurisprudentiegolf.

Regio geschrapt, reikwijdte functie leidend bij bepalen ‘behoefte’ en mogelijkheden bestaand stedelijk gebied

Ook onder de nieuwe Ladder blijft de regio een rol spelen, maar het schrappen van het woord ‘regionale’ in de nieuwe Laddertekst benadrukt dat het gaat om de behoefte. Wat resteert is een beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling. De reikwijdte van het type stedelijke ontwikkeling dat een bestemmingsplan mogelijk maakt, is vervolgens leidend voor de (markt)regio waarbinnen de Laddertoets moet worden gedaan en voor het al dan niet plegen van regionale afstemming. Voor stedelijke ontwikkelingen met een reikwijdte die de gemeentegrenzen niet overstijgt, is het gemeenteniveau – of lager – de relevante regio waarbinnen de behoefte moet worden gezien. Afstemming met buurgemeenten is bij strikt lokale ontwikkelingen voor de Ladder dus niet noodzakelijk, in lijn met huidige jurisprudentie. Gemeenten en provincies kunnen onderling en bij provinciale verordening afspraken maken over de wijze van afstemming van plannen voor de Ladder. Bijvoorbeeld rondom woonplannen of nieuwe plannen voor bedrijventerreinen.

Laddertoets verschuift naar moment vaststelling wijzigings- of uitwerkingsplan

Naast wijziging van de Laddertekst zelf wordt het derde lid van artikel 3.1.6 Bro opnieuw vastgesteld, zie hieronder.

De mogelijkheid om in een moederplan met een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht de Laddertoets vooruit te schuiven naar de toelichting van het wijzigings- of uitwerkingsplan biedt meer ruimte voor flexibiliteit. In plaats van een dubbele Laddertoets (eerst bij het bestemmingsplan en vervolgens weer bij benutten wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht) kunnen gemeenten er voor kiezen de Laddertoets door te schuiven naar het moment van vaststelling van het wijzigings- of uitwerkingsplan. Het bestemmingsplan (waarin wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht is opgenomen) hoeft dan niet aan de Ladder te worden getoetst. Wel moet de uitvoerbaarheid volgens artikel 3.1.6 eerste lid 1 onder f, worden aangetoond, dit is een lichtere toets. Overigens, bij een globaal bestemmingsplan moet voor alle functies die het plan mogelijk maakt de behoefte nog wel worden beschreven.