

**stec
groep**



Laddertoets Plan Peperstraat

Stec Groep aan Klok Ontwikkeling B.V.

Jorn Matthijsse & Twan Thissen
9 mei 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 beleidskaders vanuit regio en provincie	6
2.3	Projectprofiel: grondgebonden huur- en koopwoningen in een dorpse omgeving	8
2.4	Trede 0: plan Peperstraat is een nieuwe stedelijke ontwikkeling en daarmee Ladderplichtig	8
2.5	Marktregio is de gemeente Overbetuwe, regionale afstemming binnen subregio Arnhem en omgeving	9
3	Plan Peperstraat past binnen de Ladder	11
3.1	Trede 1: plan Peperstraat voorziet in een actuele regionale behoefte voldoet daarmee aan trede 1	11
3.1.1	Kwantitatieve additionele behoefte aan circa 890 woningen in periode 2017-2027.....	11
3.1.2	Kwalitatieve actuele regionale behoefte aan gedifferentieerd programma met grondgebonden woningen in centrum-dorpse woonmilieus.....	12
3.2	Trede 2: plan Peperstraat ligt buiten bestaand stedelijk gebied, geen geschikte alternatieven binnen BSG	17
3.3	Trede 3: plan Peperstraat is passend ontsloten en voldoet daarmee aan trede 3.....	18

1 Inleiding

1.1 Uw situatie en vraag

Op de locatie Peperstraat (Hoge Wei 2) in de gemeente Overbetuwe wilt u graag woningen ontwikkelen. U heeft de benodigde gronden, gelegen aan de westkant van de kern Oosterhout, reeds in bezit. Het plangebied heeft in het vigerend bestemmingsplan Oosterhout (2012) echter nog geen woonbestemming. Daarom heeft u een nieuw bestemmingsplan nodig voor de beoogde ontwikkeling.

Eerder waren we al betrokken bij de planvorming van dit project. Aanvankelijk wilde u 42 woningen ontwikkelen. Inmiddels heeft u het programma teruggebracht tot 40 woningen, conform het woningaantal dat een groene codering heeft gekregen in het stoplichtmodel. Ook heeft u het programma nu beter afgestemd op de kwalitatieve woningbehoefte, bijvoorbeeld door de opname van vrijesectorhuurwoningen in het plan.

Het beoogde programma is als volgt:

- 12 2-onder-1-kapwoningen
- 3 3-onder-1-kapwoningen, waarvan 2 hoekwoningen en 1 tussenwoning
- 24 rijwoningen, waarvan 8 hoekwoningen en 16 tussenwoningen
- 1 vrijstaande woning

Figuur 1: voorlopig stedenbouwkundig plan Peperstraat Oosterhout



Bron: Ingenieursbureau BOOT, 2017.

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

U OVERWEEGT UITBREIDING VAN HET PROGRAMMA MET VIER 2-ONDER-1-KAPWONINGEN

U gaf aan dat de eigenaar van het aangrenzende perceel (Peperstraat 48) overweegt om (gedeeltelijk) gronden te verkopen. Dit biedt u de ruimte om uw programma te vergroten. U overweegt in dat geval vier extra woningen (twee keer 2-onder-1-kapwoning) te realiseren.

Zoals vermeld is het bestaande programma met 40 woningen regionaal afgestemd met een groene stoplichtcodering. Een verruiming van het programma heeft wellicht tot gevolg dat uw plan opnieuw regionaal moet worden afgestemd. In de Laddertoets gaan we daarom in eerste instantie uit van het programma met 40 woningen. Wel geven we aan of de vier extra woningen evengoed in een behoefte (kunnen) voorzien. Het is uiteraard aan u of u dit wilt.

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 het plan Peperstraat.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de uitgangspunten die we hanteren voor plan Peperstraat. 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.

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. waar trekt u kopers of huurders van een nieuwbouwwoning vandaan?

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 tien 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 beleidskaders vanuit regio en provincie

Hierna zetten we de belangrijkste vigerende beleidskaders uiteen, voor zover relevant voor de ontwikkeling van plan Peperstraat 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 partijen er niet in slagen om tot (binnen) regionale programmering te komen.
- Of wanneer partijen 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 afstemmen¹ op subregioniveau². 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 drie categorieën. Dit leidt uiteindelijk tot de volgende indeling in drie 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 in een regio niet meer mag 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.

In de Woonagenda is huishoudensgroei in de gemeente Overbetuwe afgezet tegen de plancapaciteit beschikbaar in 'groene plannen'³ (stand eind 2015). Hieruit blijkt dat er kwantitatief op kernniveau in cluster Oost (Elst/Oosterhout/Valburg) in principe nog ruimte is voor **extra** plannen in alle segmenten. Kwalitatief blijkt uit de confrontatie van huishoudensgroei en groene plannen in cluster Oost tot 2020 behoefte aan zowel huur- als koopwoningen, vooral in de middeldure en dure segmenten. Alleen in het goedkope huur- en koopsegment is volgens de Woonagenda geen ruimte meer.

Gemeentebreed wordt in Overbetuwe een groeiende huurvraag gesignaleerd, vooral in periode 2020-2030. Dit komt grotendeels 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. Een verklaring voor deze omslag is dat vanaf 2025 de babyboomers de woningmarkt gaan verlaten. Dan komen er relatief veel eengezinskoopwoningen

¹ Bron: Stoplichtmodel voor woningbouwprogrammering stadsregio Arnhem Nijmegen. Subregio Arnhem en omgeving (april 2015).

² De drie subregio's in de regio Arnhem-Nijmegen zijn: de Liemers, Nijmegen en omgeving en Arnhem en omgeving.

³ Groene plannen zijn volgens het stoplichtmodel plannen die het beste voorzien in de woningbehoefte en passen binnen de Ladder voor duurzame verstedelijking.

vrij. Vooral in de goedkopere segmenten treedt op langere termijn ontspanning op. Ten opzichte van de huidige voorraad moeten er daarom niet te veel woningen tot € 200.000 worden toegevoegd. Tot 2030 blijft er overigens wel behoefte aan vrijstaande woningen en 2-onder1-kap woningen bestaan.

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

We bekijken beknopt 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 plan Peperstraat

Kenmerk	Toelichting
Ligging	Ten westen van de kern Oosterhout.
Ontsluiting	Via De Hoge Hofstraat en Stationsstraat richting de Griftdijk. Aansluiting op A15 en N325.
Omgevingskwaliteit	Landelijk gebied, gedeeltelijk grenzend aan de kern Oosterhout en aan drie zijden omringd door bestaande bebouwing.
Vigerende bestemming	Agrarisch. Vigerend bestemmingsplan is Oosterhout 2012.
Beoogde bestemming	Wonen. Maximaal 40 woningen.
Programma	Divers. Maximaal 40 woningen in verschillende prijsklassen, waarvan 16 rijwoningen, 8 hoekwoningen, 12 2-onder-1-kapwoningen, 3 3-onder-1-kapwoningen en 1 vrijstaande woning. Van de 24 rij- en hoekwoningen gaat het om circa 20 vrijesectorhuurwoningen en circa 4 koopwoningen.
Kwaliteit	Grondgebonden woningen in verschillende typen en prijsklassen. Dorps karakter.
Doelgroep	Divers, maar overwegend gezinnen.

Bron: Stec groep (2017).

2.4 Trede 0: plan Peperstraat 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 plan Peperstraat 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 Peperstraat maakt planologisch maximaal 40 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 Oosterhout (2012) en heeft een agrarische bestemming. Er treedt met de ontwikkeling van plan Peperstraat nieuw ruimtebeslag en functieverandering op. Wij taxeren daarom dat sprake is van een NSO en dat plan Peperstraat Ladderplichtig is.

2.5 Marktregio is de gemeente Overbetuwe, regionale afstemming binnen subregio Arnhem en omgeving

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

Bij de bepaling van de marktvraag voor plan Peperstraat, 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 onder andere 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 2011 t/m 2015 tonen dat 46% van alle gevestigde personen in de gemeente Overbetuwe uit de gemeente zelf komt. Opvallend is het dat er een relatief grote groep van buiten Overbetuwe komt. Zo zijn er relatief sterke verhuisrelaties met de gemeenten Arnhem (13%) en Nijmegen (7%). Een verklaring is de 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. De kern Oosterhout ligt overigens vooral gunstig ten opzichte van Nijmegen. 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: verhuisdynamiek gemeente Overbetuwe naar herkomst, periode 2011 t/m 2015

Gemeente	Inkomende verhuizingen		Uitgaande verhuizingen	
	Aantal	Aandeel	Aantal	Aandeel
Overbetuwe	7.775	46%	7.775	46%
Arnhem	2.154	13%	1.973	12%
Nijmegen	1.262	7%	1.186	7%
Lingewaard	556	3%	547	3%
Renkum	353	2%	334	2%
Elders	4.897	29%	4.935	29%
Totaal	16.997	100%	16.750	100%

Bron: Stec Groep (2017) op basis van CBS migratiegegevens over de periode 2011 t/m 2015.

Van de kopers van nieuwbouwoopwoningen komt circa 61% uit de gemeente Overbetuwe zelf. De nieuwbouwoopmarkt heeft daarmee een lokaler karakter dan de algehele woningmarkt in Overbetuwe. Naast interne verhuisbewegingen zijn er opnieuw vooral sterke relaties met de gemeenten Arnhem en Nijmegen.

Tabel 3: herkomst kopers van een nieuwbouwwoning in Overbetuwe (periode 2005 t/m 2014)

Gemeente	Aantal	Aandeel
Overbetuwe	984	61%
Nijmegen	193	12%
Arnhem	161	10%
Lingewaard	38	2%
Neder-Betuwe	28	1%
Elders	220	14%
Totaal	1.624	100%

Bron: BZK/WBI/ Neprom, 2016. Bewerking Stec Groep, 2017.

Ondanks de relatief grote buitengemeentelijke verhuisstromen, bestaat de primaire marktregio voor het project Peperstraat in onze ogen uit de gemeente Overbetuwe. Dat komt in eerste instantie door de aard en omvang van het plan zelf. Het plan is met 40 woningen bescheiden van omvang. Ook zijn de woningen naar type, prijs en uitstraling niet dusdanig exclusief van opzet, dat van een grotere reikwijdte moet worden uitgegaan. Wat ook meespeelt is in deze afbakening van de marktregio is dat er geen verstorend effect uitgaat van harde plannen in gemeenten waarmee een sterke verhuisrelatie bestaat (zie volgend hoofdstuk).

Plan Peperstraat is regionaal afgestemd binnen de subregio Arnhem en omgeving als 'groen' plan

Zoals gezegd hebben gemeenten in de (voormalige) Stadsregio Arnhem Nijmegen in de Woonagenda 2014-2020 afgesproken dat zij gemeentelijke woningbouwprogramma's onderling en met de provincie afstemmen⁴ op subregioniveau⁵. Per subregio vindt afstemming over woningbouwplannen plaats via het zogeheten Stoplichtmodel voor Woningbouwprogrammering Stadsregio Arnhem Nijmegen (hierna: stoplichtmodel).

De gemeente Overbetuwe – hierin ligt plan Peperstraat – 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 en omgeving 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 2020⁶. Op basis van deze kansrijke 'groene' plannen heeft GS in 2015 de kwantitatieve opgave wonen tot 2020 voor de subregio Arnhem en omgeving vastgesteld op 6.497 woningen.⁷

Uw plan Peperstraat heeft volgens het stoplichtmodel de codering 'groen'. Daarmee voldoet het plan in termen van het stoplichtmodel aan de subregionale woningbehoefte⁸. Met de groene codering wordt niet automatisch ook aan de Bro-Ladder voldaan⁹. Daarom kijken we hierna of het plan ook aan de Rijksladder voldoet.

⁴ Bron: Stoplichtmodel voor woningbouwprogrammering stadsregio Arnhem Nijmegen. Subregio Arnhem en omgeving (april 2015).

⁵ De drie subregio's in de regio Arnhem-Nijmegen zijn: de Liemers, Nijmegen en omgeving en Arnhem en omgeving.

⁶ Er wordt momenteel gewerkt aan nieuwe afspraken met een planningshorizon naar 2025.

⁷ Bron: Woningmarktmonitor Gelderland (2015).

⁸ U overweegt verruiming van het programma met 4 2-onder-1-kapwoningen indien de eigenaar van het aangrenzende perceel besluit om de gronden te verkopen. Met deze aanpassing moet u wellicht opnieuw regionaal afstemmen omdat het plan nu een groene codering heeft voor realisatie van 40 woningen, in plaats van de dan beoogde 44 woningen.

⁹ Zo doet het er voor indeling in het stoplichtmodel niet toe of een plan juridisch hard of zacht is en wordt vooralsnog vijf jaar vooruit gekeken. Voor de Bro-ladder is de juridische hardheid van plannen juist wel relevant en wordt gewerkt met een tijdshorizon van tien jaar.

3 Plan Peperstraat past binnen de Ladder

3.1 Trede 1: plan Peperstraat 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 gemeente en Primos2016¹⁰. Zo bepalen we of het plan Peperstraat voorziet in een kwantitatieve actuele regionale behoefte. Daarna checken we of de beoogde ontwikkeling ook voorziet in een kwalitatieve behoefte.

3.1.1 Kwantitatieve additionele behoefte aan circa 890 woningen in 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 Peperstraat maakt planologisch 40 woningen mogelijk en voorziet daarmee in een kwantitatieve actuele regionale behoefte¹¹.

Tabel 4: huishoudensontwikkeling en planaanbod in de marktregio

Gemeente	Woningvraag 2017-2027	Harde plancapaciteit ¹²	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 verstorende effecten op reguliere migratiestromen

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

In de huishoudensprognose zijn de migratiecijfers tussen gemeenten al ingecalculeerd. Daarmee is dus ook bovenlokale migratie als onderdeel van de regionale behoefte meegenomen in de geprognosticeerde 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 verstorend 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 verstorend effect kan hebben op de reguliere migratiestromen, zie onderstaande tabel.

¹⁰ In deel 2 van het stoplichtmodel voor Woningbouwprogrammering Arnhem-Nijmegen zijn afspraken in subregionaal verband vastgelegd. Een van de afspraken is dat regionale afstemming wordt gebaseerd op de meest actuele Primos prognose. Ook in de Omgevingsverordening Gelderland (Art. 2.2) wordt de kwantitatieve opgave voor wonen op een actuele Primos prognose gebaseerd.

¹¹ Let wel, zachte plannen die eerder hard worden gemaakt dan plan Peperstraat souperen Ladderruimte op. Dit kan consequenties hebben voor de ontwikkelmogelijkheden van plan Peperstraat. Dit geldt ook voor andere plannen die u zelf eerder hard maakt.

¹² Het gehanteerde woningbouwprogramma dateert van januari 2016. Volgens de gemeente is naar verwachting begin juni een eerste update van de woningbouwprogrammering beschikbaar en is de woningbouwmonitor 2017 naar verwachting eind september gereed. Vooral nog zijn dit dus de meest actuele inzichten.

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

Gemeente	Woningvraag 2017-2027	Harde plannen ¹³	Zachte plannen	Additionele behoefte 2017-2027
Arnhem	5.360	5.275	1.655	85
Nijmegen	6.500	5.745	5.710	755
Lingewaard	1.260	470	745	790
Neder-Betuwe	660	355	565	305

Bron: ABF Research, Primosprognose 2016, woningbouwmonitor Overbetuwe (2016) en woningmarktmonitor Gelderland, bewerking Stec Groep (2017).

In de gemeenten Arnhem en Nijmegen, waarmee de sterkste verhuisrelaties bestaan, is er voldoende 'Ladderruimte'. Dit blijkt uit een confrontatie van de woningvraag in periode 2017-2027 en harde plancapaciteit volgens de woningmarktmonitor Gelderland. In de gemeente Nijmegen is zelfs nog sprake van een additionele behoefte aan ruim 750 woningen. Ook in omliggende gemeenten¹⁴ Lingewaard en Neder-Betuwe is geen sprake van een overschot aan harde plannen.

Kortom, we verwachten geen versturende effecten op de behoefte in Overbetuwe en het plan Peperstraat. Daarom zoomen we bij het bepalen van de kwalitatieve behoefte (zie hierna) in op Overbetuwe.

3.1.2 Kwalitatieve actuele regionale behoefte aan gedifferentieerd programma met grondgebonden woningen in centrum-dorpse woonmilieus

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 beoogde plan voor Peperstraat omvat het volgende programma:

- 10 2-onder-1-kapwoningen (ca. € 333.500).
- 3 3-onder-1kapwoningen, waarvan 2 hoekwoningen (ca. € 333.500) en 1 tussenwoning (ca. € 265.000).
- 2 2-onder-1-kapwoningen met gedraaide kap (ca. € 348.500)
- 24 rijwoningen, waarvan 8 hoekwoningen (ca. € 230.000) en 16 tussenwoningen (ca. € 220.000).
- 1 vrijstaande woning (ca. € 362.000).

Prijsklassen zijn indicatief en weergegeven naar koopprijs (vrij op naam). Circa 50% van het beoogde programma bestaat straks uit huurwoningen. Het betreft rijwoningen in de vrijesectorhuur.

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

¹³ Harde en zachte plangegevens regiogemeenten met relatief sterke verhuisrelaties afgeleid van Woningmarktmonitor Gelderland. Op basis van dit eerste overzicht lijkt geen sprake van overcapaciteit aan harde plannen waardoor reguliere migratiestromen worden verlegd. We constateren wel dat sprake is van een grote voorraad zachte plannen, zeker in de gemeente Nijmegen. Deze plannen souperen echter pas Ladderruimte op als ze eerder hard worden gemaakt dan uw plan.

¹⁴ Uit de monitoringsrapportage Wonen in Gelderland 2016 blijkt dat diverse Gelderse regio's werken met woningbouwafspraken tot 2025. Voor de regio Arnhem en omgeving lopen de huidige afspraken tot 2019 en zijn er nog geen vastgestelde woningbouwafspraken tot 2025.

Tabel 6: huishoudensontwikkeling gemeente Overbetuwe naar doelgroepen

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: Primospognoze 2016, bewerking Stec Groep (2017).

In de gemeente Overbetuwe groeien de 55- en 75-plus huishoudens relatief hard, met circa 600 en circa 1.200 huishoudens in de komende tien jaar. De doelgroep gezinnen groeit beperkt met circa 95 huishoudens, maar vormt ook in 2027 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 een groen-kleinstedelijk woonmilieu¹⁷.

Op de Woningbouwmonitor Overbetuwe is plan Peperstraat aangeduid als dorps woonmilieu. We analyseren hierna of er sprake is van een additionele behoefte aan woningen in centrum-dorpse woonmilieus¹⁸.

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 dit woonmilieu. In de periode 2017-2027 is er vraag naar circa 480 tot 560 woningen in centrum-dorpse woonmilieus, terwijl er harde plannen zijn voor circa 270 woningen in centrum-dorpse woonmilieus. Er resteert zo gezien 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 ¹⁹	Additionele behoefte
Overbetuwe	30-35%	1.600	480-560	270	210-290

Bron: ABF Research, Primospognoze 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).

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 Zowel dorpse als centrum-dorpse woonmilieus volgens ABF woonmilieutypologie.

¹⁹ 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.

Zelfs als gehele harde plancapaciteit uit grondgeboden woningen bestaat resteert er additionele behoefte aan 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 woningen in de marktregio

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

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).

Met een gedifferentieerd programma voorziet plan Peperstraat naar verwachting in een additionele behoefte naar woningtype

Zoals blijkt uit onderstaande tabel heeft de meerderheid van de verhuiscapaciteit de huishoudens een voorkeur voor een rijwoning/ tussenwoning of een vrijstaande woning. Ook heeft een relatief groot gedeelte van de huishoudens in Overbetuwe de voorkeur voor een hoekwoning of 2-onder-1 kapwoning.

Tabel 9: voorkeur grondgebonden woning in de marktregio uitgesplitst naar woningtype

Woningtype	% voorkeur naar type grondgebonden woning	Potentiële vraag per type grondgebonden woning
Rij/tussenwoning	31-36%	325-380
Hoekwoning	14-19%	150-200
2-onder-1-kapwoning	17-22%	180-230
Geschakelde woning	0-5%	0-55
Vrijstaande woning	26-31%	275-325
Totaal	88-113%	930-1.195

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 Peperstraat maakt een divers programma mogelijk met rij- en hoekwoningen, 2- en 3-onder-1-kapwoningen en een vrijstaande woning. Daarmee kent het plan een gedifferentieerd programma en lijkt²⁰ het te kunnen voorzien in een kwalitatieve woningbehoefte.

Stec doorstroommodel: langere termijn grote vraag naar appartementen/nultredenwoningen

Voorgenoemde behoefteberamingen houden nog geen rekening met de bestaande woningvoorraad. Met ons Stec-doorstroommodel 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.

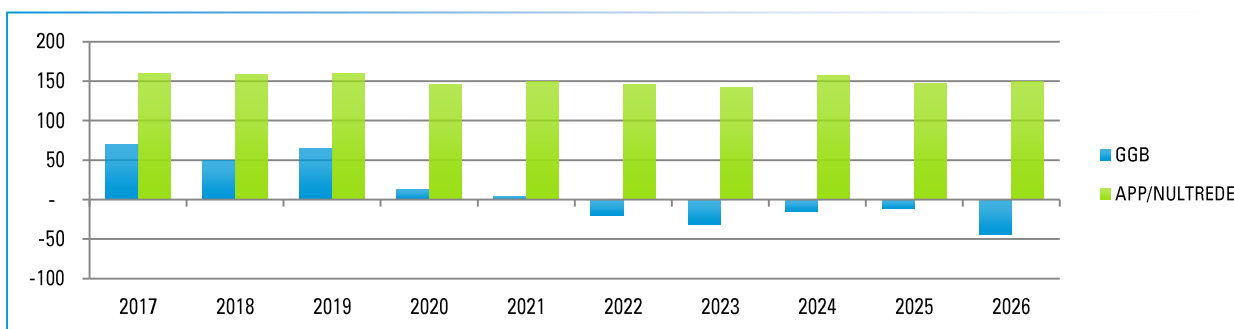
Nu nog additionele vraag naar grondgebonden woningen, maar op termijn vooral nultredenwoningen/appartementen

Uit een confrontatie van woonvoorkeuren van (verhuiscapaciteit) huishoudens, huishoudensontwikkeling volgens Primos2016 en de bestaande woningvoorraad blijkt dat er op korte termijn (tot en met 2020) nog vraag is naar grondgebonden woningen. Plan Peperstraat 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

²⁰ Het planaanbod van de gemeente Overbetuwe is niet nader uitgesplitst naar woningtype, daarom is een accurate confrontatie per type grondgebonden woning niet te maken.

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. Kortom, met grondgebonden woningen kunt u dus in een additionele behoefte voorzien, zeker op korte termijn. Vanuit langetermijnperspectief maakt u uw plan echter sterker door ervoor te zorgen dat deze woningen zo veel mogelijk levensloopbestendig (te maken) zijn.

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

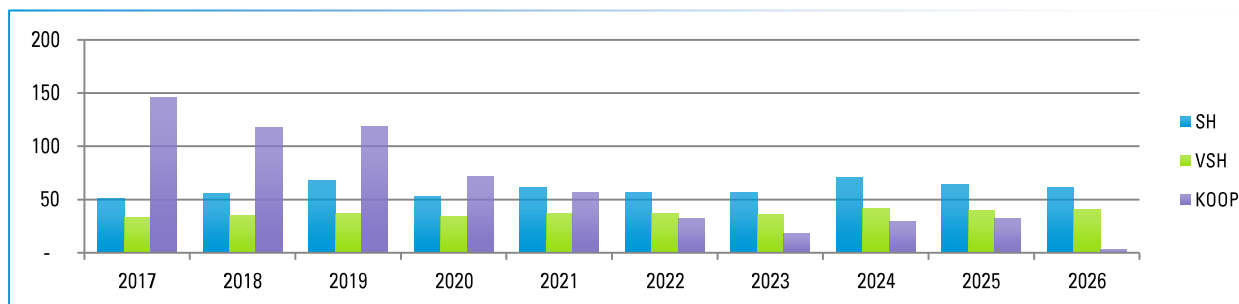


Bron: Stec Groep (2017) op basis van WoON2015, Sysvow (2016) en Primos2016.

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 doorstroommodel 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, Sysvow (2016) en Primos2016.²¹

U heeft het aantal huurwoningen in het plan verhoogd, ten koste van het aantal koopwoningen. Daarmee heeft u het beoogde programma vraaggerichter gemaakt. Plan Peperstraat speelt zo gezien, met circa 20 koop- en circa 20 vrijesectorhuurwoningen in op een kwalitatieve vraag naar eigendomssituatie in de gemeente Overbetuwe.

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

WERKING DOORSTROOMMODEL

Het woningmarkt-doorstroommodel is een dynamisch model dat jaarlijks de vraag en het aanbod van woningen tegen elkaar afzet. De bestaande voorraad (volgens Syswov), 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 doorstroommodel is een theoretische benadering met uitkomsten die als indicatief moeten worden beschouwd. Het is een ideaalscenario op basis van verhuis- en woonwensen. De woningmarkt is een aanbodmarkt, waardoor huishoudens ander gedrag kunnen vertonen dan verwacht o.b.v. woonwensen.

Conclusies: plan Peperstraat voorziet in een actuele regionale behoefte

Plan Peperstraat speelt in op diverse kwalitatieve behoeften in Overbetuwe. Er is de komende tien jaar nog vraag naar zowel koop- als huurwoningen en er is sprake van een additionele behoefte aan grondgebonden woningen in centrum-dorpse woonmilieus in de marktregio.

Tevens is er kwantitatief voldoende 'Ladderruimte', en lijkt er kwalitatief ook voldoende ruimte, om plan Peperstraat uit te breiden met vier woningen, zoals u overweegt indien aangrenzende gronden kunnen worden aangekocht. Verruiming van het programma heeft wellicht tot gevolg dat uw plan opnieuw regionaal moet worden afgestemd.

Let wel: op langere termijn lijkt er vooral behoefte aan nultredenwoningen/ appartementen. Hoewel het doorstroommodel indicatief is, schatten wij in dat naar de toekomst toe rekening moet worden gehouden met een afnemende vraag naar grondgebonden (koop)woningen. Door aanpassing van het oorspronkelijke programma heeft u hierop al gedeeltelijk ingespeeld. Het gedifferentieerde programma heeft een groter aandeel huurwoningen (50% in plaats van 20%), alle in de vrijesectorhuur. Uit het doorstroommodel blijkt dat u hiermee beter inspeelt op een kwalitatieve behoefte.

VOLDOENDE BEHOEFTE MAAR OVERWEEG GEFASEERDE ONTWIKKELING VAN UW PLANNEN

Er bestaat kwantitatief voldoende actuele regionale behoefte voor uw plan Peperstraat. Kwalitatief lijkt dit ook het geval, maar dat is met iets minder nauwkeurigheid te zeggen. Enerzijds omdat het gemeentelijk woningbouwprogramma geen uitsplitsing maakt van het harde planaanbod naar typologie, prijsklasse et cetera. Anderzijds, omdat u meerdere soortgelijke plannen in Overbetuwe in de markt zet; eerder maakten we al Laddertoetsen voor Hoge Wei 1 en Zetten-Zuid voor u. Ook die plannen bestaan uit grondgebonden woningen in een centrum-dorps woonmilieu.

Wij adviseren u daarom om de fasering van deze plannen goed op elkaar af te stemmen en zo te voorkomen dat u 'te veel van hetzelfde' gelijktijdig in de markt zet. Naast fasering kunt u dit risico ook beperken door het onderscheidend vermogen van dit plan te vergroten. Bijvoorbeeld met meer vrijstaande woningen in uw plan, ten koste van het aantal rijwoningen. Zeker de westrand van uw plan, met uitzicht op het buitengebied, leent zich daarvoor.

Ook kunt u een deel²² van het programma levensloopbestendig in de markt te zetten. Door de vergrijzende bevolking in de gemeente Overbetuwe groeit naar verwachting de vraag naar nultredenwoningen, terwijl de additionele vraag naar grondgebondenwoningen gaandeweg afneemt. Vooral 55-plussers zijn met kwalitatief hoogwaardige, levensloopbestendige grondgebonden woningen 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.

3.2 Trede 2: plan Peperstraat ligt buiten bestaand stedelijk gebied, geen geschikte 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 onderstaande figuur 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 Peperstraat



Bron: GIS Mapviewer Nederland, peildatum 26 april 2017 en ruimtelijkeplannen.nl, bestemmingsplan Oosterhout (2012).

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 bouw mogelijkheden ten behoeve van stedelijke voorzieningen bevat. Het kan bijvoorbeeld ook om stedelijk groen gaan (ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:125).

²² Uw plan vinden wij vanwege de ligging en het voorzieningenaanbod in Oosterhout overigens 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 beter. Wij adviseren u daarom om niet het voltallige programma nultreden op te leveren, maar kopers wél goed de mogelijkheid te bieden om dat in de toekomst te doen.

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 restructuurten zoals sportvelden en/of vrijkomende bedrijfslocaties.

Geen realistische alternatieven binnen bestaand stedelijk gebied marktregio

Uit een inventarisatie van de gemeente Overbetuwe²³ 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 plan Peperstraat, 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 plan Peperstraat 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. Vooral omdat de meeste alternatieve locaties binnen BSG te klein zijn. Op de locaties die (op basis van de bekende informatie) qua beschikbaarheid en omvang wel mogelijkheden bieden – overwegend deel uitmakend van het gebied Elst Centraal – ziet de gemeente Overbetuwe een meer gemengd programma voor zich, in een hogere dichtheid dan in plan Peperstraat en is daarom niet passend als alternatief.

Ten slotte is er in Overbetuwe voldoende kwantitatieve Ladderruimte om zowel deze als andere inbreidingslocaties 'op te vullen'. Ofwel, het ontwikkelen van plan Peperstraat resulteert logischerwijs niet in onvoldoende vraag om ook de betreffende inbreidingslocaties te benutten.

3.3 Trede 3: plan Peperstraat is passend ontsloten en voldoet daarmee aan trede 3

We constateerden bij trede 2 dat plan Peperstraat 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 Peperstraat 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 snelwegen A325 en A15 en de provinciale weg N325 liggen op korte afstand (tussen circa vijf en tien minuten autoreistijd). De OV bereikbaarheid van het plangebied is redelijk, met NS station Lent op circa vier kilometer en bushaltes die op vijf minuten loopafstand te bereiken zijn. Daar kan via bus 3 richting Berg en Dal tweemaal per uur de bus naar Nijmegen, via station Nijmegen Lent, worden genomen. In de andere richting, Oosterhout dorp, gaat ook tweemaal per uur een bus. Dagelijkse voorzieningen zoals een supermarkt zijn op circa twee kilometer van de planlocatie.

Kortom, plan Peperstraat is in onze visie voldoende passend ontsloten.

²³ 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).