

Ladder voor duurzame verstedelijking Akkerwinde fase 2

Datum : 2 september 2016
Opdrachtgever : gemeente Landerd
Ter attentie van : Mevrouw S. van de Ven
Projectnummer : 211x07642

Opgesteld door : Bas Oerlemans
i.a.a. : Jochem Rietbergen, Corianne Verberne

Inleiding

In artikel 3.1.6 lid 2 Besluit ruimtelijke ordening is een motiveringsplicht opgenomen wanneer een bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Wat er onder een nieuwe stedelijke ontwikkeling valt, is in art. 1.1.1 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) bepaald: *“De ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.”*

In de toelichting van het bestemmingsplan moet hiervoor een verantwoording plaatsvinden aan de hand van een drietal opeenvolgende treden (de “ladder duurzame verstedelijking”):

1. Er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. Hierbij kan het gaan om zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten;
2. Indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel 1, 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;
3. Indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel 2, 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.

De realisatie van 100 woningen is conform het bepaalde in het Bro aan te merken als een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’. Echter in diverse uitspraken van de Raad van State is dit begrip verder ingekaderd geraakt. Zo blijkt onder meer dat bij het bepalen of een ontwikkeling tot een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ moet worden gerekend, ook reeds bestaande onbenutte planologische mogelijkheden moeten worden meegenomen. Indien onbenutte planologische mogelijkheden in een nieuw plan worden opgenomen, hoeft niet te worden voldaan aan het bepaalde in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro¹.

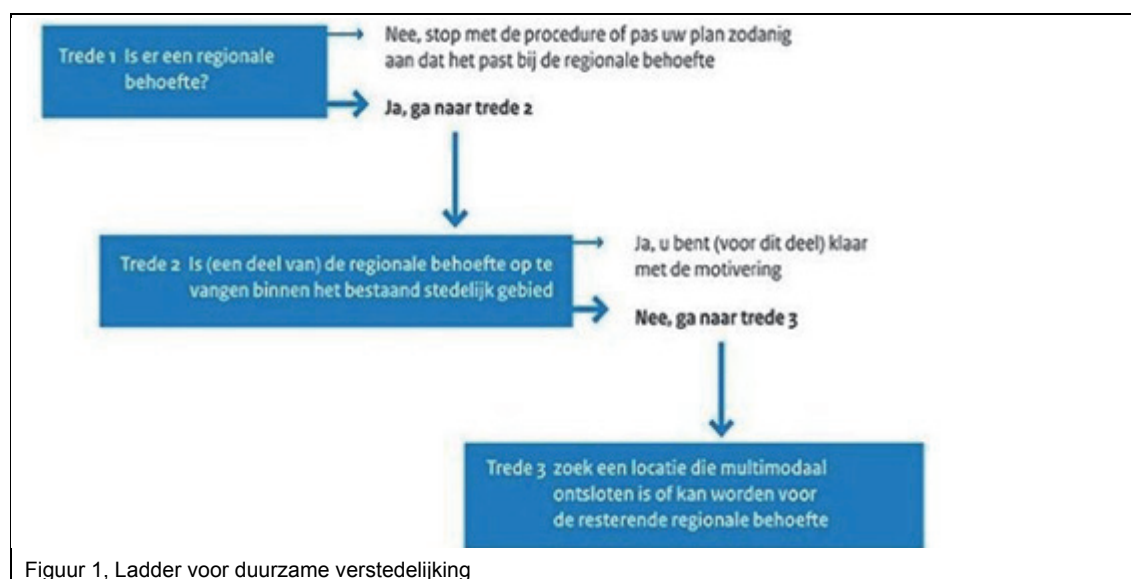
Voor de gronden ter plaatse van Akkerwinde fase 2 geldt het bestemmingsplan ‘Woongebied Akkerwinde’ en is een uit te werken bestemming opgenomen die de bouw van 80-100 woningen mogelijk maakt. Hoewel uit jurisprudentie blijkt dat een uit te werken bestemming kan worden beschouwd als een onbenutte planologische mogelijkheid en daarmee een toets aan de Ladder niet hoeft te worden uitgevoerd², is in dezelfde uitspraak aangegeven dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening

¹ Bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2015:2062, 1 juli 2015

² ECLI:NL:RVS:2016:489, 24 februari 2016

beoordeeld moet worden of de toegekende bestemming uitvoerbaar is. Een toets aan de Ladder kan dat uitwijzen. Een uitspraak van latere datum geeft echter een andere conclusie³: hieruit blijkt dat bouwmogelijkheden die in een uit te werken bestemming zijn geboden, niet mogen worden gerekend als onbenutte planologische mogelijkheden. Een toets aan de Ladder kan dan niet achterwege blijven.

Hoewel de jurisprudentie dus geen eenduidig beeld geeft of er sprake is van een Ladder-plicht voor een uitwerkingsplan, acht de gemeente Landerd het verstandig om aan te tonen dat Akkerwinde fase 2 aan de Ladder voldoet en er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Vanuit deze achtergrond is voorliggende verantwoording opgesteld.



Voorlopig woningbouwprogramma

In Akkerwinde fase 2 is in ieder geval de realisatie van de volgende woningen voorzien (gebaseerd op informatie van projectontwikkelaars d.d. september 2016).

Typologie	Aantal	Prijsklasse	Doelgroep
2 onder 1 kap	38	Vanaf € 275.000,-	Doorstarters en gezinnen
rij	37	Tussen € 185.000,- en € 275.000,-	Starters en gezinnen
bijzonder	3	Onbekend (koop)	Deze woningen krijgen waarschijnlijk een badkamer en slaapkamer op de begane grond: dit zijn dus levensloopbestendige woningen en daarom ook juist bestemd voor die doelgroep
vrijstaand	5	Onbekend (koop)	'Claimhouders'

³ ECLI:NL:RVS:2016:1295, 18 mei 2016

Regionale woningmarkt

Voordat wordt ingegaan op de toetsing aan de Ladder, zal eerst inzicht worden gegeven in de (regionale) woningmarkt met bijbehorende kwantitatieve en kwalitatieve opgaven.

De gemeente Landerd ligt in de regio Noordoost-Brabant. Deze regio kan worden beschouwd als één woningmarkt. De regionale woningmarkt is in kaart gebracht in de 'Regionale Agenda Wonen', vastgesteld in het Regionaal Ruimtelijk Overleg op 3 december 2015. De visie bespreekt actuele ontwikkelingen op de woningmarkt van Noordoost-Brabant. De huidige kwaliteit en samenstelling van het woningbouwprogramma passeren de revue met thema's als het type woning, eigendomssituatie, prijs en de ontwikkeling van de sociale huurwoningvoorraad. Daarnaast komen kwalitatieve thema's als duurzame verstedelijking, huisvesting vergunninghouders en wonen in relatie met zorg en welzijn aan bod.

Demografische ontwikkelingen

Door demografische ontwikkelingen (groeïende regio met enkele krimpende gemeenten, vergrijzing, toename een- en tweepersoonshuishoudens) en door de gevolgen van de economische crisis verandert de toekomstige vraag op de woningmarkt structureel. De grootste opgave waar de regio de komende jaren voor staat, is het transformeren van de bestaande voorraad.

Een andere demografische ontwikkeling die van invloed is op de bestaande woningvoorraad, is de forse toename van het aantal een- en tweepersoonshuishoudens. Bij sommige woningcorporaties is het woningtoewijzingssysteem nu zo dat eengezinswoningen niet aan eenpersoonshuishoudens worden toegewezen. In de toekomst is dat beleid onhoudbaar. Dan bestaat bijna 40% van de huishoudens in de regio uit één persoon.

Duurzaam vernieuwen (kwalitatief)

Vrijkomende locaties in urbaan gebied bieden mogelijkheden voor herbestemming en transformatie, bijvoorbeeld naar woningen. Met de voorgenomen ontwikkeling wordt een locatie in het bestaand bebouwd gebied optimaal benut voor de toenemende vraag naar woningen (grondgebonden koopwoningen voor diverse doelgroepen).

Er is daarnaast nog altijd een bouwopgave. Het op grote schaal ontwikkelen van nieuwe woonwijken behoort echter tot het verleden. De nieuwbouw moet primair gericht zijn op kleinschalige toevoegingen (gefaseerd) die met name inzetten op de kwalitatieve behoefte – passend bij de bestaande kwaliteiten en identiteiten van de steden en dorpen. Een groot deel van de woningbouwprojecten vindt op inbreidingslocaties plaats.

Kwantitatieve woningvraag regio

De kwantitatieve vraag naar woningen wordt per regio bepaald. De actuele ontwikkelingen laten zien dat de bevolkingsgroei in Brabant groeit (met name in de vijf grote steden), terwijl deze in Landerd vrij stabiel ligt (zie figuur 2). De woningbehoefte in Landerd wordt met name bepaald door een toename van het aantal huishoudens.

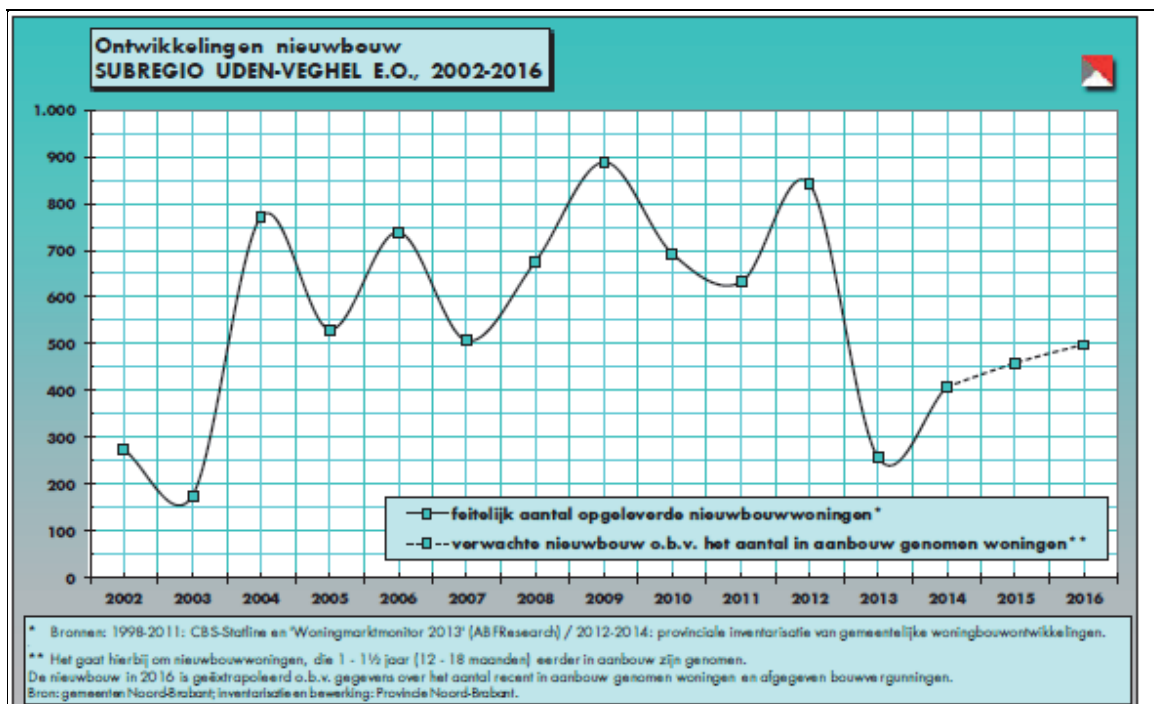
De meest recente Bevolkings- en woningbehoefteprognose (CBS-statline, 2016) laat zien hoe de bevolkingscijfers zich van 1 januari 2015 tot 31 december 2015 hebben ontwikkeld.

Gemeente	aantal inwoners per 1 jan. 2015	natuurlijke aanwas (saldo van geboorten en sterfte)	migratie saldo			bevolkingsgroei		aantal inwoners per 31 dec. 2015
			totaal	binne lands migratie saldo	buiten lands migratie saldo (incl. admin. corr.)	totaal (incl. overige corr.)	in %	
Landerd	15.290	-24	48	12	36	24	0,16	15.314
Noord-Brabant	2.488.751	1.543	8.917	63	8.854	10.460	0,42	2.499.211
Stedelijk concentratie gebied	1.705.248	1.890	6.159	742	5.417	8.049	0,47	1.713.297
- waarvan de vijf grote steden (B5) *	856.401	1.684	3.400	-870	4.270	5.084	0,59	861.485
- waarvan overig stedelijk concentratiegebied	848.847	206	2.759	1.612	1.147	2.965	0,35	851.812
Landelijk gebied	783.503	-347	2.758	-679	3.437	2.411	0,31	785.914
West-Brabant	693.996	45	2.392	505	1.887	2.437	0,35	696.433
Midden-Brabant	396.569	371	1.671	-265	1.936	2.042	0,51	398.611
Noordoost-Brabant	645.663	553	1.305	-476	1.781	1.858	0,29	647.521
Zuidoost-Brabant	752.523	574	3.549	299	3.250	4.123	0,55	756.646

* De vijf grote steden (B5) van Noord-Brabant zijn: Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg.
 © Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen (CBS-Statline), februari 2016; bewerking: Provincie Noord-Brabant.

Figuur 2, bevolkingsgroei gemeente Landerd, Noord-Brabant en deelgebieden, 2015 (bron: CBS-Statline)

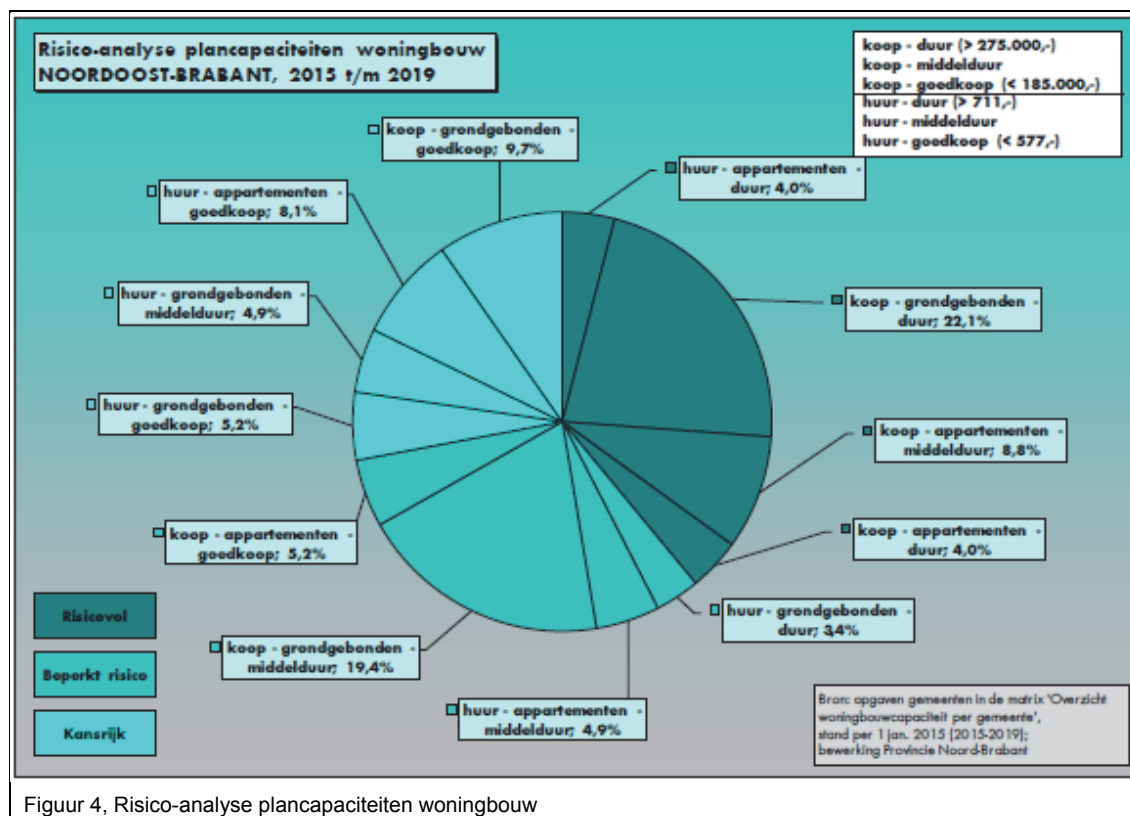
Voor Noordoost-Brabant is de verwachting dat de groei van de woningvoorraad een vergelijkbaar beeld laat zien als de afgelopen jaren. In 2015 groeit de woningvoorraad met circa 1.700 woningen en in 2016 met circa 2.300 woningen. Per subregio varieert het beeld hoe de nieuwbouw zich ontwikkelt. In de subregio 's-Hertogenbosch- Oss is de nieuwbouw in 2015 gedaald en is de verwachting dat deze in 2016 toeneemt tot een productie van circa 1.600 woningen. De subregio Uden-Veghel e.o., waartoe de gemeente Landerd behoort, laat een licht stijgende lijn zien, tot circa 450 woningen in 2016 (zie navolgende figuur).



Figuur 3, ontwikkeling nieuwbouw subregio Uden-Veghel e.o. 2002-2016 (Bron: Regionale Agenda Wonen Noordoost-Brabant – RRO december 2015).

In de afgelopen jaren is geconstateerd dat een aanzienlijk deel van de woningbouwprogramma's voorzien is in de dure en middeldure koopsector. In Noordoost Brabant is in de nieuwbouwplannen in de eerste vijf jaar een aandeel van 26% dure koopwoningen en 28% middeldure koopwoningen opgenomen; tezamen ruimschoots de helft van het programma. De inschatting is, dat de samenstelling van het programma risico's met zich meebrengt in de realiseerbaarheid. In figuur 4 zijn de woningbouwpro-

gramma's ingedeeld naar segmenten waarvan de verwachting is dat deze goed of minder goed in de markt afgezet kunnen worden. Dit betreft een algemeen regionaal beeld. Afhankelijk van de gemeente, de locatie en de samenstelling van bevolking en huidige woningvoorraad, zullen woningbouwlocaties wel of niet risicovol dan wel kansrijk zijn.



Figuur 4, Risico-analyse plancapaciteiten woningbouw

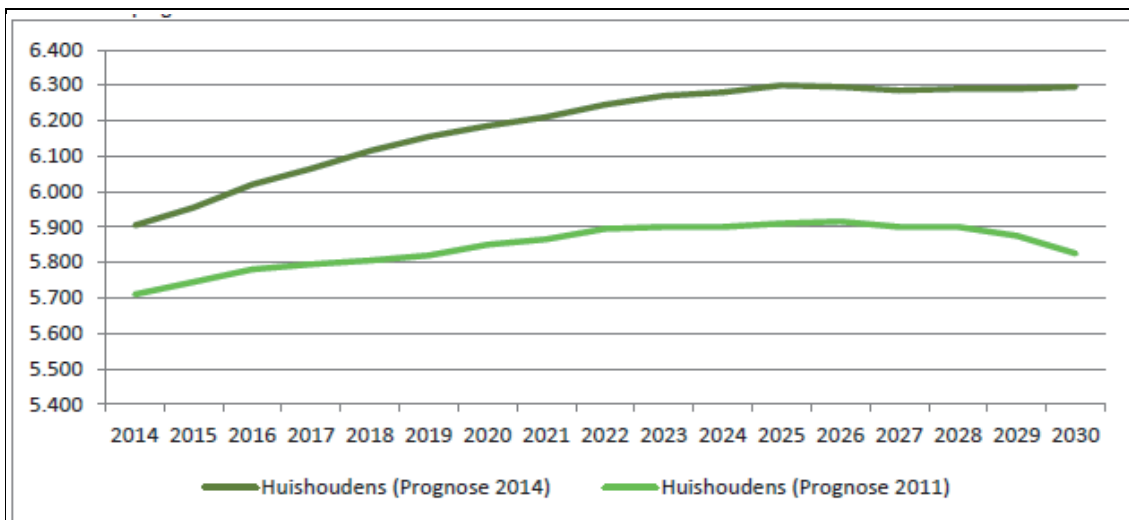
Uit de risico-analyse plancapaciteiten woningbouw van Noordoost-Brabant blijkt dat het in Akkerwinde fase 2 geplande woningbouwprogramma voor wat betreft de grondgebonden 2¹ kapwoningen risicovol is, aangezien deze in de categorie 'duur' vallen. De ontwikkelende partijen schatten echter in dat hier in de lokale woningmarkt (Schaijk en gemeente Landerd) wel behoefte aan is. Mocht de behoefte desondanks tegenvallen, is er nog een alternatief scenario in de vorm van de mogelijke verhuur van een deel van de woningen of het bouwen van andere typologieën die aansluiten op de dan aanwezige markt vraag. Deze woningen zouden dan conform bovenstaande risico-analyse een beperkt, maar aanvaardbaar geacht risico kennen.

Lokale uitvoering regionaal programma

In het verlengde van de het Regionaal Woningbouwprogramma Noordoost-Brabant heeft de gemeenteraad van Landerd op 9 juli 2015 de nieuwe woonvisie vastgesteld. In deze 'Woonvisie 2015-2019' staat wat de gemeente de komende jaren op het gebied van wonen wil realiseren.

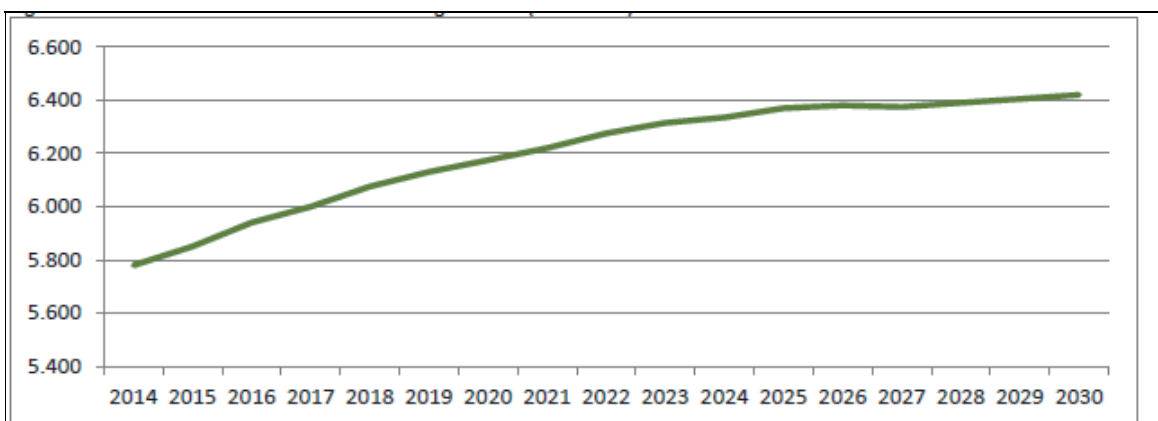
Kwantitatieve uitvoering

De gemeente Landerd heeft de huishoudensprognose toegespitst op haar gemeente (zie navolgende figuur).



Figuur 5, Verwachte ontwikkeling aantal huishoudens gemeente Landerd 2014-2030 volgens oude en nieuwe provinciale prognose (Bron: Provincie Noord-Brabant 2011 en 2014)

In de actuele prognose is te zien dat het aantal huishoudens in Landerd op 5.900 ligt. Dat aantal ligt wat hoger dan het aantal zelfstandige woningen (5.815) in Landerd. Dat komt omdat een deel van de huishoudens in een onzelfstandige woonsituatie wonen (o.a. verzorgingshuis, arbeidsmigranten). De actuele prognose laat tot ongeveer 2025 een groei van het aantal huishoudens in de gemeente Landerd zien. Daarna stabiliseert het huishoudensaantal zich. Op basis van deze prognose neemt het aantal huishoudens in Landerd tot en met 2030 toe met 390 (in totaal 6.295 huishoudens in 2030). In de actuele prognose is tevens een raming van de toekomstige woningbehoefte opgenomen (zie figuur 6).



Figuur 6, Verwachting woningbehoefte gemeente Landerd 2014-2030 (Bron: Provincie Noord-Brabant 2014)

De prognose gaat uit van een woningbehoefte van 520 woningen in de periode 2015-2025. Net als bij de huishoudensprognose is hier een afvlakkende groei te zien. Na 2025 is er dus nog maar een beperkte woningvraag te verwachten, aldus de prognose. Over de periode 2015-2030 is er een totale woningbehoefte van 570 woningen.

Het nieuwbouwprogramma moet in evenwicht zijn met de verwachte behoefte. In de kern Schaijk is planologische ruimte gereserveerd voor 147 woningen voor de periode van 2015 tot en met 2024 (harde plancapaciteit). Een groot deel hiervan betreft de woningen in het plan Akkerwinde, die reeds zijn vastgelegd in het geldende bestemmingsplan 'Woningbouwlocatie Akkerwinde'. Hierin is namelijk ge-

regeld dat op de gronden voor fase 2 tussen de 70 en 100 woningen worden gerealiseerd. De totale harde plancapaciteit voor de gemeente Landerd bedraagt 321 woningen.

Daarnaast bestaan er in de gemeente nog meer plannen voor de realisatie van woningen, waarvoor al overeenkomsten zijn gesloten, principemedewerking aan is toegezegd of waarvoor een bestemmingsplan in (de voorbereidende fase van de) procedure is gebracht. Deze zogenaamde 'zachte plancapaciteit' heeft een omvang van ongeveer 170 woningen.

Bij elkaar bedraagt de harde en zachte plancapaciteit (321+170) 491 woningen. Dit is minder dan de geprognoseerde woningbehoefte van 570 woningen tot 2030 (waarvan 520 in de periode 2015-2025). Geconcludeerd kan worden dat het woningbouwplan voorziet in een deel van de invulling van de kwantitatieve woningbehoefte.

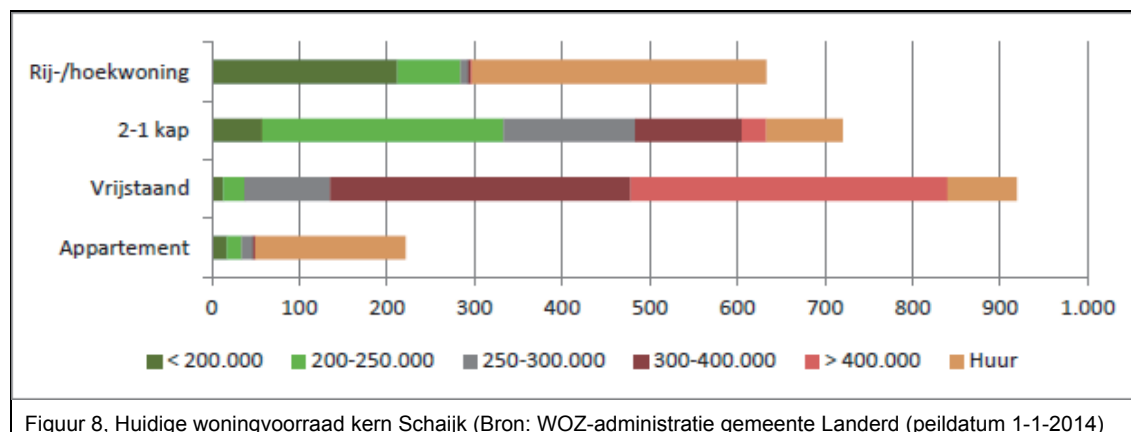
Kern	Harde plancapaciteit			Zachte plancapaciteit	Totaal
	Realisatie 2015-2019	Realisatie 2020-2024	Totaal hard		
- Schaijk	42	105	147		
- Zeeland	20	100	120		
- Reek	41	13	54		
Totaal	103	218	321	170	491

Bron: Gemeente Landerd (2015) peildatum 1 januari 2015.
 *Hard: Vastgesteld of onherroepelijk bestemmingsplan, incl. uitwerkingsplicht.
 *Zacht: principeverzoek medewerking / bestemmingsplan nog niet vastgesteld / afspraken in overeenkomsten.

Figuur 7, Harde en zachte woningbouwplannen naar kern, gemeente Landerd

Woningvoorraad Schaijk

In Schaijk staan ongeveer 2.790 woningen. Vergeleken met de rest van Landerd staan hier iets meer rijwoningen en appartementen. Het aandeel vrijstaande woningen is relatief wat kleiner.



Figuur 8, Huidige woningvoorraad kern Schaijk (Bron: WOZ-administratie gemeente Landerd (peildatum 1-1-2014))

Schaijk beschikt over ruim 600 rij- en hoekwoningen, waarvan ongeveer de helft in de huur en de helft in koopsegment tot €250.000. Het aantal vrijstaande woningen is duidelijk groter dan het aantal tweekappers. De vrijstaande woningen kennen meestal een woZ-waarde van €300.000 of meer. De prijs van 2-onder-1 kap woningen ligt meestal iets lager. Van de drie kernen kent Schaijk het grootste appartementenaanbod; met name in de huur.

Woningbouwontwikkeling Schaijk

De woningbouwontwikkeling moet aansluiten bij de vraag die er ligt. Gemeente Landerd controleert de woningvoorraad op basis van vier speerpunten:

- 1) Bouwen naar behoefte;
- 2) Inzetten op centrumlocaties en geplande ontwikkellocaties;
- 3) Inzetten op kwalitatieve prestatieafspraken;
- 4) Inzetten op daadwerkelijke realisatie.

Akkerwinde vormt één van de geplande ontwikkellocaties. De gemeente vindt het belangrijk dat deze locaties volwaardig afgebouwd worden. Deze locaties zijn uitermate geschikt voor woningbouwontwikkeling. Concurrentie vanaf andere locaties moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Op andere plekken zal de toets nog strenger zijn: de toevoeging van woningen moet een duidelijke meerwaarde hebben.

Kwalitatieve woningbehoefte

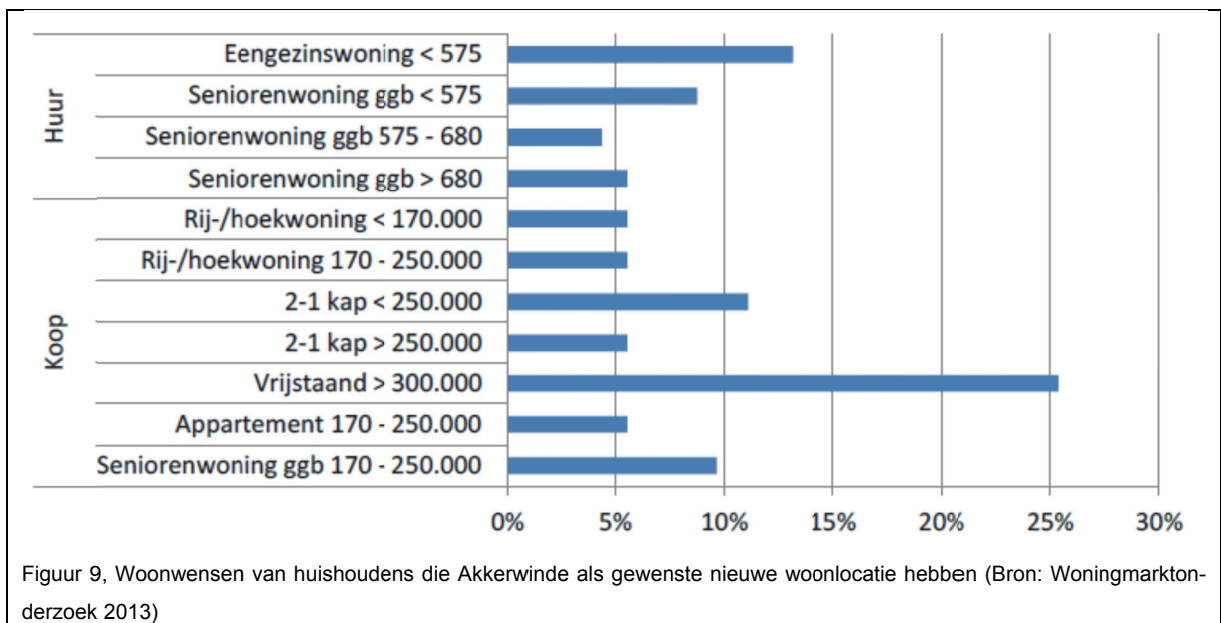
In 2013 heeft de gemeente door Companen een woningmarktonderzoek uit laten voeren. Hierbij is onder andere aan de verhuisgeneigde huishoudens die in Landerd willen blijven wonen gevraagd of men interesse heeft in één van de drie grotere nieuwbouwlocaties in de gemeente. Van de geïnteresseerden in deze locaties is de kwalitatieve woningbehoefte in kaart gebracht.

De woonwensen voor Akkerwinde zijn als volgt samen te vatten:

- 3% van de huishoudens die in Landerd een woning zoeken is geïnteresseerd.
- De interesse komt vooral van kleine huishoudens vanaf 55 jaar en gezinnen met kinderen.
- Er is veel vraag naar een huurwoning (50%), vooral in het sociale segment.
- De helft zoekt een koopwoning, vaak vanaf € 300.000.
- De 55 plusser zoekt hier een grondgebonden seniorenwoning (vaak huur), het gezin een ruime tweekapper of vrijstaande woning.
- 11% van de starters in Landerd is geïnteresseerd; zij zoeken met name een koopwoning tot 2,5 ton.
- Er is veel interesse bij zelfstandige huishoudens voor zelfbouw (73%), een deel daarvan ziet het concept CPO ook zitten (21%). Ook onder starters is er de nodige interesse voor CPO (40%).

Daarnaast bevat het woningmarktonderzoek een overzicht van de gewenste marktsegmenten per nieuwbouwlocatie, gebaseerd op de geuite woonwensen:

- De vraag voor Akkerwinde ligt zeer divers wat betreft huur/koop verhouding, woningtype en prijsstelling.
- De meeste vraag is te zien bij de 2-onder-1 kappers en vrijstaande woningen. Hier ligt het accent wel veel meer op vrijstaande woningen (vanaf € 300.000), dan 2-onder-1 kap. Bij 2-onder-1 kapwoningen zit de vraag met name in het segment tot € 250.000.
- In de huur is vraag naar eengezinshuurwoningen (tot € 575).
- Bijna 10% is op zoek naar een grondgebonden seniorenwoning tussen de € 170.000 en € 250.000



Toetsing trede 1: actuele regionale behoefte

In het regionale woningbouwprogramma voor Noordoost-Brabant komt naar voren dat er ondanks de te verwachten bevolkingsstabilisatie, juist een groei van het aantal huishoudens optreedt. De regio stuurt aan op de realisatie van de woningvoorraad, bij voorkeur binnen bestaande kernen. De nieuwbouw moet primair gericht zijn op kleinschalige toevoegingen (gefaseerd) die met name inzetten op de kwalitatieve behoefte – passend bij de bestaande kwaliteiten en identiteiten van de steden en dorpen.

Het nieuwe woongebied Akkerwinde is bewust in twee fases opgedeeld. Nu de woningen in fase 1 reeds zijn verkocht en worden gerealiseerd, bestaat er weer marktruimte om fase 2 tot ontwikkeling te brengen. Deze gefaseerde opzet heeft voorkomen dat de woningmarkt opeens werd overspoeld met nieuwe woningen.

Kwantitatief

De te realiseren woningen in het plan Akkerwinde fase 2 zijn reeds meegerekend in de gemeentelijke harde plancapaciteit. Bij elkaar bedraagt de harde en zachte plancapaciteit in Landerd (321+170) 491 woningen. Dit is minder dan de geprognosticeerde woningbehoefte van 570 woningen tot 2030 (waarvan 520 in de periode 2015-2025). Geconcludeerd kan worden dat het woningbouwplan voorziet in een deel van de invulling van de kwantitatieve woningbehoefte.

Kwalitatief

In Akkerwinde fase 2 wordt met name gebouwd voor de doelgroepen starters en doorstromers (waaronder gezinnen met kinderen). Hoewel de (duurdere) 2¹ kapwoningen volgens de regionale woningmarkttrisiko-analyse als risicovol worden beschouwd, schatten de ontwikkelende partijen in dat er voldoende behoefte aan is. Dit is mede gebaseerd op de in opdracht van de gemeente uitgevoerde woningmarktonderzoeken. Uit deze onderzoeken blijkt dat er vanuit de betreffende doelgroepen vraag bestaat voor de te realiseren woningen, inclusief de geplande prijsklasse.

Mocht desondanks de interesse vanuit de markt tegenvallen, kan worden geanticipeerd op de marktsituatie doordat één van de ontwikkelende partijen mogelijk een deel van de woningen in de verhuur kan brengen.

Dit spreekt weer een andere doelgroep aan, waarmee adequaat kan worden ingespeeld op de behoefte. Ook is het bestemmingsplan dusdanig flexibel van opzet dat bouwen van andere woningtypologieën die aansluiten op de dan aanwezige markt vraag mogelijk is.

Toetsing trede 2: realisatie binnen bestaand stedelijk gebied

Hoewel de ontwikkeling plaatsvindt aan de rand van het bebouwd gebied van Schaijk, geldt er reeds een bestemmingsplan dat uitgaat van de realisatie van een woongebied op deze locatie. Mede naar aanleiding hiervan is het gebied in de provinciale Verordening Ruimte aangemerkt als 'bestaand stedelijk gebied'. In groter ruimtelijk verband ligt het gebied ingesloten tussen de kern Schaijk en het bedrijventerrein De Louwstraat, dat op slechts enkele honderden meters ten oosten van het gebied ligt. De realisatie van woongebied Akkerwinde is dus te beschouwen als een verdere verdichting van het bestaand stedelijk gebied.

De realisatie van het woongebied voldoet dan ook aan trede 2 van de Ladder.

Toetsing trede 3: multimodale ontsluiting bij ligging buiten bestaand stedelijk gebied

Een toetsing aan trede 3 is niet noodzakelijk, aangezien al aan de tweede trede van de ladder wordt voldaan.