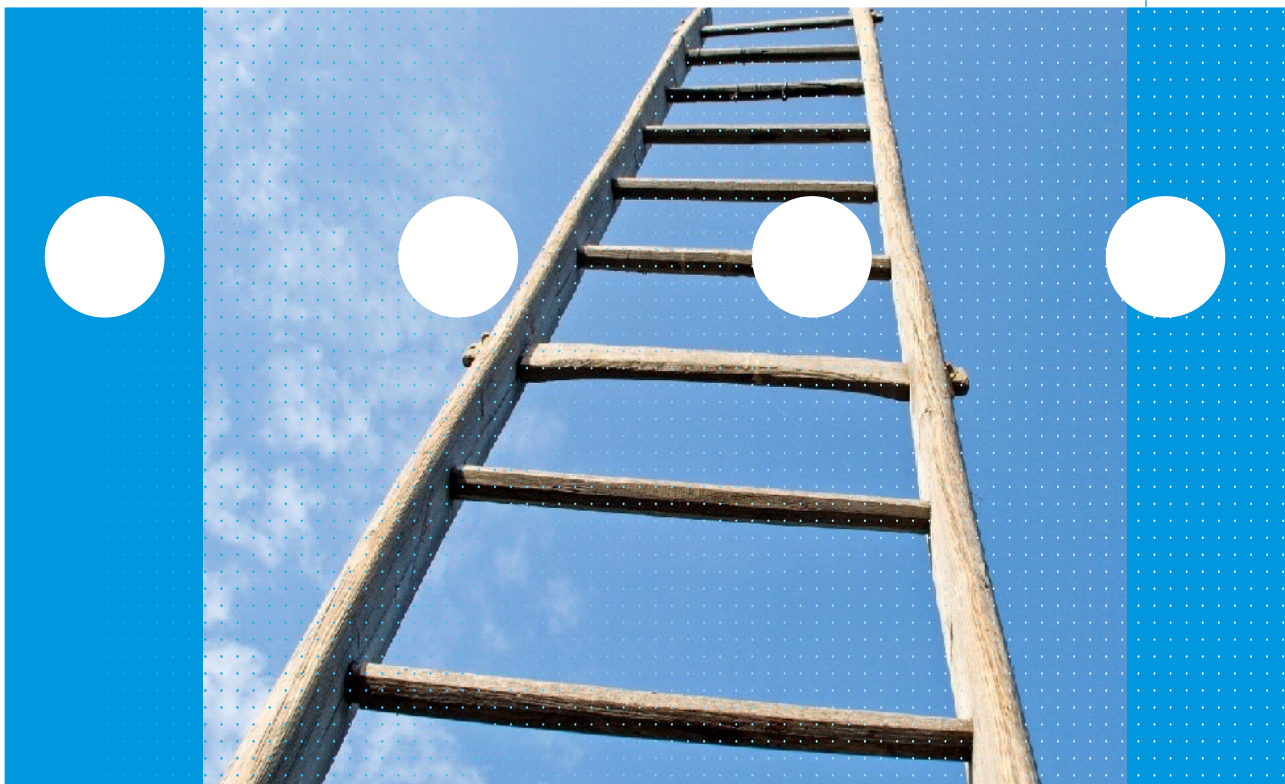


**stec  
groep**



# Basis Ladder- onderbouwning

Wonen gemeente Leeuwarden

Stec Groep aan gemeente Leeuwarden

Jorn Matthijsse & Twan Thissen  
12 mei 2016

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Ladder voor duurzame verstedelijking .....	3
1.2	Trede 0: plan De Klamp is een nieuwe stedelijke ontwikkeling en daarmee Ladderplichtig .....	4
1.3	Marktregio gemeente Leeuwarden, regionale afstemming binnen stadsregio Leeuwarden .....	5
<b>2</b>	<b>Plan De Klamp past binnen de Ladder</b>	<b>7</b>
2.1	Trede 1: plan De Klamp voorziet in een actuele regionale behoefte naar 2.720 woningen .....	7
2.2	Trede 2: Plan De Klamp ligt buiten bestaand stedelijk gebied, maar de nieuwe stedelijke ontwikkeling kan niet in bestaand stedelijk gebied worden ontwikkeld .....	8
2.3	Trede 3: Plan De Klamp is passend ontsloten .....	9

# 1 Inleiding

## 1.1 Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder is opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van het Rijk en per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Bro. Overheden moeten op grond van het Bro nieuwe stedelijke ontwikkelingen motiveren aan de hand van de drie treden van de Ladder. De Ladder is verankerd in het Bro in de artikelen 1.1.1 en 3.1.6 lid 2. De tekst uit het Bro luidt als volgt:

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

1. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
2. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
3. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.’

Om te bepalen of sprake is van een Ladderplichtige ontwikkeling is allereerst van belang of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wij noemen dit trede 0. Pas als sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet een ontwikkeling worden gemotiveerd volgens de treden van de Ladder.

FIGUUR 1: SCHEMATISCH OVERZICHT LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING



### Verordening Romte provincie Fryslân

Zowel de provincie als het Rijk gaan uit van een regionale afstemming van de woningbouwprogrammering. De provincie bepaalt op basis van bevolkingsprognoses en in overleg met gemeenten en regio's hoeveel woningbouwruimte er is in een bepaalde periode. Afspraken hierover in de stadsregio Leeuwarden<sup>1</sup> lopen tot 2020. De provincie is echter wel van plan om in 2016 nieuwe afspraken te maken. In de Verordening Romte gaat de provincie in op regionale afstemming en heeft de provincie tevens aangegeven dat gemeenten een actueel woonplan moeten hebben. Deze plannen moeten de volgende onderdelen bevatten:

- Een actueel overzicht van de omvang en kwaliteit van de bestaande woningvoorraad, waarbij aandacht wordt geschonken aan het aanbod van en de vraag naar verschillende woonmilieus.
- Inzicht in de benodigde herstructurering van de bestaande woningvoorraad.
- De ontwikkeling van de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte op basis van de demografische ontwikkelingen en ontwikkelingen op de woningmarkt.
- De inpassing van de gemeentelijke woningbehoefte in de regionale woningbouwafspraken.
- In relatie tot de voorgaande onderdelen een overzicht van de lopende en voorgenomen herstructureringsplannen en woningbouwplannen, inclusief fasering, met een duiding van de locaties als binnenstedelijk en buitenstedelijk.

### Leeuwarden legt regionale afspraken vast in woningbouwkader

De gemeente Leeuwarden heeft momenteel met de partners van de stadsregio Leeuwarden woningbouwafspraken gemaakt. Deze zijn vastgelegd in de regionale woonstrategie, met behulp van een zogenoemd beleidskader.

Het concept Woningbouwkader Leeuwarden is nog geen volledig uitgekristalliseerd afsprakenkader. Het geeft echter wel al een goed beeld van de wijze waarop het Leeuwarder woonbeleid wordt vormgegeven. De basis van het woonbeleid is de vraag naar woonruimte. Er wordt de komende decennia nog bevolkingsgroei verwacht voor de gemeente Leeuwarden. Deze groei is echter niet gelijk verdeeld over de gehele gemeente en geldt niet voor alle woningtypen en woonmilieus. De groei gaat voornamelijk plaatsvinden in het stedelijk gebied van Leeuwarden, voor de meeste dorpen wordt afnemende vraag en stabilisatie verwacht. Het is daarom van belang om tot een zorgvuldige regionale afstemming te komen zodat de bouwopgave kan landen op de juiste locaties. Met het woningbouwkader legt de gemeente Leeuwarden voor de komende 10 jaar keuzes in het woonbeleid vast<sup>2</sup>.

## 1.2 Trede 0: plan De Klamp is een nieuwe stedelijke ontwikkeling en daarmee Ladderplichtig

Alle plannen die voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO) zijn Ladderplichtig. Daarom is het van belang te bepalen of bij een plan sprake is van een NSO. Artikel 1.1.1, eerste lid 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'.*

### Plan De Klamp is een nieuwe stedelijke ontwikkeling

Volgens de satellietfoto lijkt de planlocatie van de Klamp een agrarische bestemming te hebben. Het nieuwe buurtschap de Klamp valt onder de bestemmingsplannen 'De Zuidlanden, plandeel Oost' en Leeuwarden - De Zuidlanden, restgebied en omgeving. In deze plannen staat aangegeven dat de bestemming inderdaad agrarisch is. In de figuur hierna wordt de ligging van de planlocatie weergegeven.

<sup>1</sup> Stadsregio Leeuwarden: de gemeenten Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Menameradiel, Littenseradiel en Tytsjerksteradiel.

<sup>2</sup> Daarin wordt rekening gehouden met de herindelingen in Fryslân, vanaf 2018 bestaat de stadsregio Leeuwarden niet meer omdat er herindelingen en splitsingen gaan plaatsvinden tussen de gemeenten.

FIGUUR 2: LIGGING PLANGEBIED DE KLAMP



Bron: Google Maps (links) en ruimtelijkeplannen (rechts).

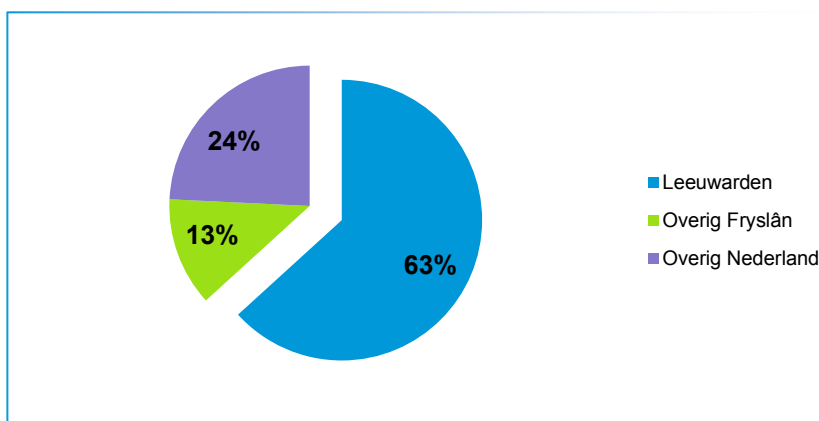
Een ontwikkeling ten behoeve van een stedelijke functie is op basis van het huidige bestemmingsplan dan ook niet mogelijk. Om te bepalen of er sprake is van een NSO is vervolgens van belang of De Klamp wordt aangemerkt als woningbouwlocatie. Jurisprudentie wijst erop dat sprake is van een woningbouwlocatie vanaf 11 woningen (ECLI:NL:RVS:2015:2921). Het nieuwe plan De Klamp maakt planologisch maximaal 340 woningen mogelijk en kwalificeert zich daarmee als NSO en is dus Ladderplichtig.

### 1.3 Marktregio gemeente Leeuwarden, regionale afstemming binnen stadsregio Leeuwarden

#### Primaire marktregio is gemeente Leeuwarden

Een belangrijke indicator voor het bepalen van marktregio's op de woningmarkt zijn verhuisrelaties. CBS migratiegegevens over de afgelopen 10 jaar geven een gerichte inschatting van de marktregio voor woningbouwplannen. Dit houdt in dat er gekeken wordt welke verhuisrelaties er bestaan tussen de gemeente waarin het plan gaat landen (Leeuwarden) en overige gemeenten in Nederland. Vaak komt daaruit naar voren dat er sterke verhuisrelaties bestaan met omliggende gemeenten. Om dit te illustreren maken we een afbakening van de marktregio voor het woningbouwplan De Klamp.

FIGUUR 3: VERHUISRELATIES BINNEN EN NAAR GEMEENTE LEEUWARDEN 2005-2014

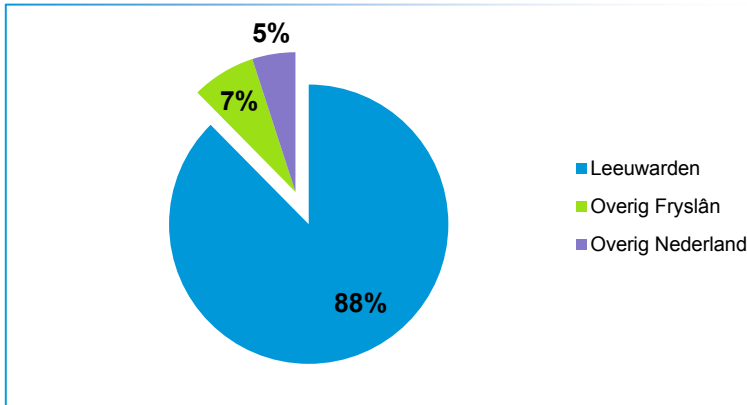


Bron: CBS Statline (2016). Bewerking Stec groep (2016)

Zoals blijkt uit de figuur hiervoor is de Leeuwarder marktregio voor het woningbouwplan De Klamp regionaal georiënteerd. Ongeveer 63% van de personen die naar Leeuwarden verhuizen komen uit de gemeente zelf. Verder komt nog zo'n 13% vanuit andere Friese gemeenten. Bijna een kwart komt van verder weg.

Uit de figuur hierna blijkt bovendien dat van de kopers van een nieuwbouwwoning in Leeuwarden zelfs bijna 90% uit de gemeente zelf komt.

**FIGUUR 4: KOPERS VAN EEN NIEUWBOUWWONING NAAR GEMEENTE VAN HERKOMST 2005-2014**



Bron: Datawonen (2016). Bewerking Stec groep (2016).

Door de aanstaande herindelingen met Leeuwarderadeel en oostelijk Littenseradiel zal het aandeel binnengemeentelijke verhuizingen in de gemeente Leeuwarden nog verder toenemen. Kortom, de relevante marktregio voor woningbouwplannen is in de regel de gemeente Leeuwarden. Voor plan De Klamp zien wij geen redenen om van dit uitgangspunt af te wijken.

Voor de Ladder is verder van belang dat in de regio geen sprake is van een overaanbod. Het gaat bij de Ladder voor duurzame verstedelijking namelijk o.a. om het voorkomen van planoverschotten op de (regionale) woningmarkt. De gemeente Leeuwarden heeft met de partners van de stadsregio Leeuwarden woningbouwafspraken gemaakt. Deze zijn vastgelegd in de regionale woonstrategie, waarvan is afgesproken deze te vertalen in gemeentelijke woonplannen. Dat gebeurt onder andere via het woningbouwkader Leeuwarden. Verder kijkt het woningbouwkader vooruit, omdat de stadregio Leeuwarden vanaf 2018 niet meer bestaat.

# 2 Plan De Klamp past binnen de Ladder

## 2.1 Trede 1: plan De Klamp voorziet in een actuele regionale behoefte naar 2.720 woningen



Woningvraag in de gemeente Leeuwarden voor de periode 2015-2025 is circa 4.500 woningen. Volgens CBS en PBL voorspellingen neemt het aantal huishoudens tussen 2015 en 2025 naar verwachting met circa 3.500 toe<sup>3</sup>. In de cijfers is de ontwikkeling van het aantal huishoudens in Leeuwarderadeel en oostelijk Littenseradiel meegenomen. Verder wordt in het Woningbouwkader Leeuwarden op basis van inkomensprognoses verwacht dat de vraag naar gereguleerde huur niet verder groeit. De jaarlijkse sloop van huurwoningen ligt gemiddeld rond de 100 woningen per jaar, hoofdzakelijk huurwoningen van corporaties. In het woningkader wordt ervan uitgegaan dat deze trend zich doorzet, daardoor zullen er tussen 2015 en 2025 naar verwachting ongeveer 1.000 woningen worden gesloopt en is de totale woningvraag in de gemeente Leeuwarden voor de periode 2015-2025 circa 4.500 woningen.

### Harde plancapaciteit in gemeente Leeuwarden goed voor circa 1.780 woningen

Uit het woningbouwkader Leeuwarden blijkt dat in de gemeente Leeuwarden circa 1.780 woningen zijn vastgelegd in harde plannen (peildatum 1 december 2015).

### Plan De Klamp voorziet met maximaal 340 woningen in een kwantitatieve actuele behoefte 2.720 woningen in de gemeente Leeuwarden

In de gemeente Leeuwarden is sprake van een kwantitatieve actuele behoefte van bruto 4.500 woningen voor de periode 2015-2025. Hiertoe komen we door de vraag volgens CBS/PBL<sup>4</sup> te confronteren met het aanbod in harde plannen, zie bovenstaand figuur.

- Additionele woningvraag voor gemeente Leeuwarden bedraagt bruto 4.500 woningen.
- Aanbod in harde plannen goed voor circa 1.780 woningen.
- De resterende actuele regionale behoefte die hieruit volgt is 2.720 woningen.
- Plan De Klamp voorziet in maximaal 340 woningen.
- Na realisatie van plan De Klamp resteert een bruto behoefte van 2.380 woningen.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Exclusief studenten, maar inclusief de huishoudensontwikkeling in Leeuwarderadeel en oostelijk Littenseradiel. Bron: Woningbouwkader Leeuwarden (2016).

<sup>4</sup> Bron: Woningbouwkader Leeuwarden (2016).

<sup>5</sup> Op voorwaarde dat de andere plannen die eerder hard worden gemaakt de resterende. Bovendien is dit een bruto behoefte. Voorwaarde is dat de verwachte sloopopgave van 1.000 woningen daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

### Plan De Klamp voorziet daarnaast in een kwalitatieve behoefte aan suburbaan wonen

Volgens het Woningbouwkader Leeuwarden heeft 45-50% van de verhuisgeneigde huishoudens een voorkeur voor een suburbaan woonmilieu. Locaties die dit woonmilieu mogelijk maken worden volgens het Woningbouwkader Leeuwarden vooral op de uitleglocaties bij de stad beoogd, zoals plan De Klamp in de Zuidlanden. Gezinnen vormen de belangrijkste doelgroep voor deze wijken, gericht op huishoudens die een grotere woning en meer buitenruimte belangrijk vinden.

Met de realisering van De Klamp bieden wij een flexibel en breed programma aan suburbaan wonen binnen de gemeente Leeuwarden

## 2.2 Trede 2: Plan De Klamp ligt buiten bestaand stedelijk gebied, maar de nieuwe stedelijke ontwikkeling kan niet in bestaand stedelijk gebied worden ontwikkeld

Om te bepalen of een locatie wel of niet onder bestaand stedelijk gebied (hierna: BSG) valt is allereerst het Bro, artikel 1.1.1 eerste lid sub h relevant. Voor BSG wordt in het Bro de volgende definitie gegeven:

*‘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.’*

Daarnaast volgt uit de jurisprudentie dat de geldende bestemming relevant is. Geldt er een bestemming die de ontwikkeling ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca niet mogelijk maakt -bijvoorbeeld agrarisch of natuur - 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 stedelijk vastgoed bevat. Het kan bijvoorbeeld ook om stedelijk groen gaan (ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:125). Naast de geldende bestemming is het bestaand stedelijk gebied ook op kaart opgenomen in de Verordening Romte van de provincie Fryslan.

Voor het plangebied De Klamp geldt dat het momenteel onbebouwd is en buiten het stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ligt. Daarnaast laat het geldend bestemmingsplan geen stedelijke functie toe en wordt de locatie in de Verordening Romte niet aangemerkt als BSG. In onze visie ligt de locatie daarom buiten BSG.

Omdat het een suburbaan woonmilieu betreft en het plan een ‘eigen buurtschap’ binnen de Zuidlanden moet worden kan worden beargumenteerd dat het plan niet binnen BSG kan landen.

De grondslag voor woningbouw in De Zuidlanden is onder andere vastgelegd in de Structuurvisie De Zuidlanden uit 2011. Hierin is vastgelegd dat De Zuidlanden geschikt is voor ongeveer 6.500 woningen.

Uit trede 1 van de ladder blijkt dat Leeuwarden in de komende 10 jaar een resterende actuele regionale behoefte heeft van 2.720 woningen. Dit kan niet in zijn geheel plaatsvinden binnen bestaand stedelijk gebied, waardoor de gemeenteraad, in de structuurvisie De Zuidlanden, heeft besloten dat uitbreiding plaats moet vinden in De Zuidlanden.

Een deel van de actuele regionale behoefte wordt ingevuld in bestaand stedelijk gebied. Het gaat hier om opvulling van open plekken of transformatie van bestaande gebouwen. Het betreffen hier voornamelijk woningen met een stedelijk karakter. Het is echter noodzakelijk dat er een gevarieerd woningbouw programma wordt aangeboden.

De Klamp is een ‘eigen buurtschap’ van ongeveer 340 woningen in een sub urbaan woonmilieu. Het betreft een locatie op fietsafstand van de stad, maar wel met een dorpse uitstraling en liggend in of nabij het landelijk gebied. Wij hebben de mogelijke inbreidingslocaties binnen bestaand stedelijk gebied bekeken en zijn tot de



conclusie gekomen dat er binnen bestaand stedelijk gebied geen locatie voorhanden is waar een dergelijke woningbouwontwikkeling plaats kan vinden.

### **2.3 Trede 3: Plan De Klamp is passend ontsloten**

Buurtschap De Klamp is op een passende wijze ontsloten voor aard en omvang van de functie. De autobereikbaarheid van De Klamp is goed; de rijkswegen N31 en A32 zijn binnen 5 minuten te bereiken. De locatie bevindt zich verder op fietsafstand van het centrum van Leeuwarden. Het treinstation Leeuwarden en de binnenstad van Leeuwarden liggen op ongeveer vijf kilometer van de locatie. Bestaande busverbindingen met Leeuwarden liggen op ongeveer 1 kilometer afstand van De Klamp (haltes). Over enkele jaren wordt op ongeveer 1,5 kilometer van De Klamp het treinstation Werpsterhoek geopend.

De beoogde doelgroep voor De Klamp bestaat vooral uit gezinnen. Deze doelgroep vindt autobereikbaarheid relatief belangrijk. De locatie is dan ook voldoende passend ontsloten.