
Onderwerp: Laddertoets Havenmeesterskwartier
Projectnummer: 51003776
Toets ladder duurzame verstedelijking
Datum: 17 februari 2022

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 oktober 2012 is de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' toegevoegd aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Op 1 juli 2017 is een wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in werking getreden, waarbij de Ladder voor duurzame verstedelijking is aangepast. De Ladder is in artikel 3.1.6 Bro vastgelegd en luidt als volgt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

Het doel dat hiermee wordt beoogd is het stimuleren van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening, onder meer door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden, het bevorderen van vraaggerichte programmering en het voorkomen van overprogrammering. Met de ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke besluiten nagestreefd. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet daarom altijd worden afgewogen en gemotiveerd. Daarbij moet een beschrijving worden gegeven van de behoefte aan de betreffende ontwikkeling. Indien de ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk wordt gemaakt, dient te worden gemotiveerd waarom de ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied wordt voorzien.

Wat onder stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro opgenomen. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het Bro 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. Onder 'bestaand stedelijk gebied' verstaat het Bro een 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende open- bare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'

1.2 Het plan

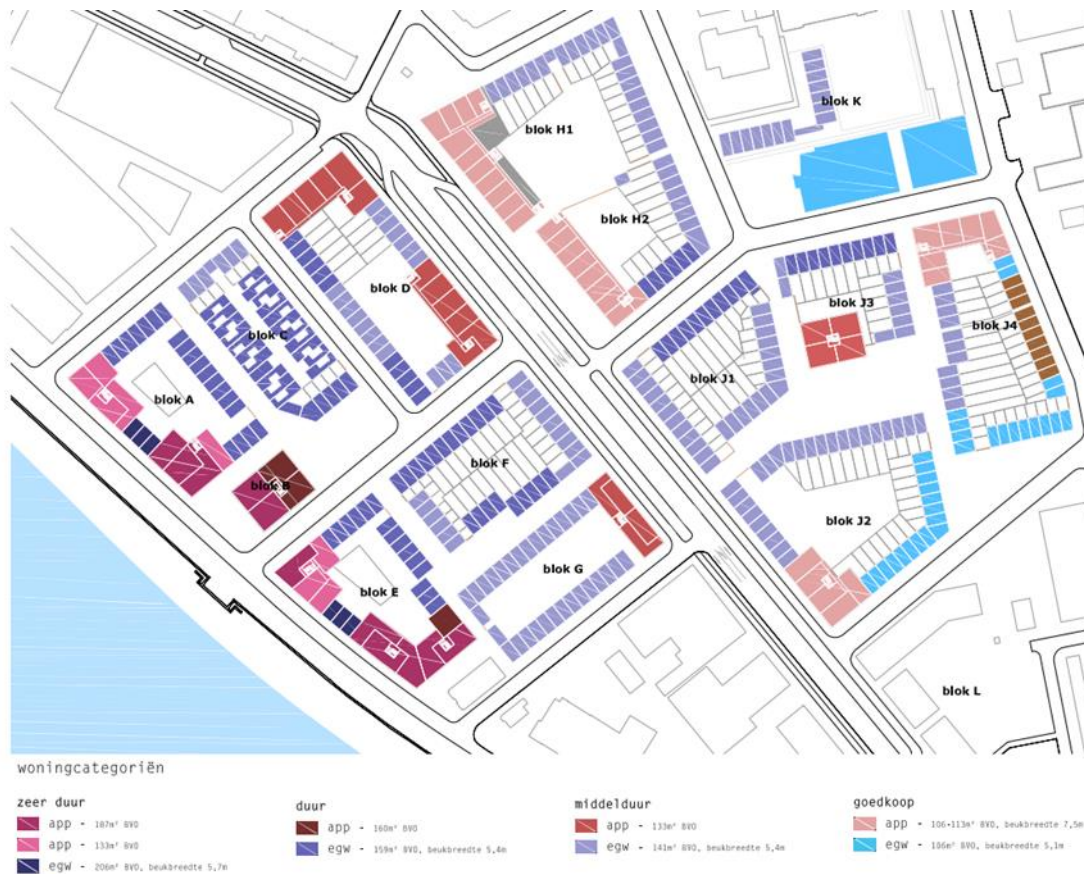
Aan de Nieuwe Kade te Arnhem bevindt zich het Havenmeesterskwartier, direct gelegen naast het voormalige Cobercoterrein. Het voornemen bestaat om deze locatie te herontwikkelen voor nieuwbouw. Hiertoe wordt de bestaande bebouwing gesloopt en aanwezige beplanting gerooid.

BPD is voornemens een uitgesproken duurzaam stedelijk milieu aan de stad Arnhem toe te voegen. Het Havenmeesterskwartier (eerder Groot Rijnwijk genoemd) wordt herontwikkeld tot een toekomstig woongebied met de toevoeging van maximaal 411 woningen (waarvan er 24 reeds direct bestemd zijn maar nog niet gebouwd). De openbare ruimte wordt de drager voor de nieuwe woningen. Het plan biedt ruimte voor appartementen, en grondgebonden woningen met een tuin. Tevens is een horecavoorziening met daarboven appartementen

(maximaal 24) voorzien. Voor deze laatste is reeds een directe bestemming aanwezig en deze ontwikkeling maakt dan ook geen deel uit van de voorliggende laddertoets. Van de 411 voorziene woningen maken 337 woningen reeds onderdeel uit van een globaal bestemmingsplan dat in ... is vastgesteld. Deze 337 woningen worden thans, door middel van een uitwerkingsplan, mogelijk gemaakt. Voorts worden er nog 50 extra woningen toegevoegd in wat in het geldende bestemmingsplan nu als bedrijvenstrook is bestemd.

Het maximale programma, dat in het uitwerkingsplan en de herziening van het bestemmingsplan Havenmeesterskwartier mogelijk wordt gemaakt, luidt als volgt:

- Maximaal 387 woningen, al dan niet in combinatie met aan-huis-verbonden beroeps-/bedrijfsactiviteiten
- Sportvoorzieningen en centrumvoorzieningen (op twee plekken binnen het uitwerkingsplan);



Bron: Stedenbouwkundig plan Palmbout april 2012



Bron: BFAS februari 2021, woningen in bedrijvenstrook Veilingstraat

1.3 Het geldende bestemmingsplan

Wat betreft de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking is het geldende bestemmingsplan relevant. Uit jurisprudentie blijkt namelijk dat die stedelijke ontwikkeling, die al mogelijk is op basis van een geldend bestemmingsplan en ten opzichte van het voorgaande planologische regime niet voorziet in een groter planologisch beslag op de ruimte en niet voorziet in een functiewijziging, geen nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, Bro is (uitspraak van 25 juni 2014 ECLI:NL:RVS:2014:2294 (Weert)). Om deze reden worden in het navolgende de mogelijkheden van het geldende bestemmingsplan betrokken. In paragraaf 1.2 is hier al kort op ingegaan.

1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Bij de toets zal allereerst ingegaan worden of en waarom sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Daarna volgt de toetsing of de ontwikkeling voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en wordt gekeken of de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt. Hoofdstuk 3 bevat een conclusie als gevolg van de toets aan de Ladder.

2 Toets ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Stedelijke ontwikkeling

2.1.1 Algemeen

Allereerst moet de vraag worden beantwoord of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wat onder een stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro (Besluit ruimtelijke ordening) opgenomen. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. Andere stedelijke voorzieningen betreffen volgens de Handreiking "accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoorsport en leisure".

2.1.2 Toetsing

In deze situatie is sprake van de realisatie van voornamelijk een woningbouwprogramma. Hiertoe wordt de bestaande bebouwing geamoveerd en is sprake van nieuwbouw. De nieuwe functies zijn:

- Woningen, met aan huis verbonden ondergeschikte bedrijvigheid. Hiervan zijn 337 woningen reeds geregeld in het globale bestemmingsplan die, door middel van een uitwerkingsplan, nu voorzien worden van een directe bouwtitel en 50 woningen die toegevoegd worden in de thans vigerende bedrijfsbestemming.
- Sportvoorzieningen en centrumvoorzieningen in de daarvoor in het geldende bestemmingsplan aangeduide gebieden

In onderhavige situatie is sprake herstructurering van bestaand stedelijk gebied. Hoewel de ontwikkeling voldoet aan de doelstelling van de Ladder, kan in ieder geval worden gesteld dat gelet op de aard en omvang er sprake is van een, voor zover het de toevoeging van de 50 woningen in de huidige bedrijfsbestemming betreft, een dusdanige functiewijziging en toename van het ruimtebeslag ten opzichte van de bestaande functie dat er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, twee- de lid van het Bro. Zie hiervoor ook de uitspraak van de ABRvS d.d. 1 juni 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1503). Deze laddertoets ziet dan ook op de toevoeging van de betreffende 50 woningen, daar de 337 woningen reeds voorzien waren in het moederplan en daarin toen nut en noodzaak al waren aangetoond. Daar het hier deels gaat om het actualiseren van de eerder uitgevoerde laddertoets wordt hieraan wel aandacht besteed, voor zover relevant.

2.1.3 Conclusie

Met voorliggend initiatief is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling conform het Bro, voor zover het de toevoeging van 50 extra woningen betreft, en is een toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking noodzakelijk.

2.2 Behoeft

2.2.1 Algemeen

Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de onderbouwing van de aanduiding centrum en da daarin mogelijk gemaakte functies en de woningen.

2.2.2 Centrum

Binnen het nader uit te werken bestemmingsplan en ter plaatse van de aanduiding 'centrum' mogen functies, zoals:

- maatschappelijke functies; functies ten behoeve van gezondheids- en welzijnszorg en paramedische voorzieningen
- sport- en ontspanningsfuncties, zoals een yogacentrum, sportschool en dansschool en daarmee vergelijkbare functies;
- bedrijven gericht op zakelijke dienstverlening, zoals een bankkantoor, makelaar, reisbureau en daarmee vergelijkbare functies met een baliefunctie.

Toets Ladder

Maatschappelijke functies zoals hierboven omschreven zijn onlosmakelijk verbonden aan de woonfunctie binnen het plangebied. De behoefte hieraan, in relatie tot het ontwikkelen van zowel het Coberockkwartier als Havenmeesterskwartier is dan ook evident. Het bestemmingsplan maakt verder deze functies mogelijk maar deze invulling hoeft niet plaats te vinden. Het plangebied mag ook alleen voor woningen gebruikt worden. Ditzelfde geldt voor de overige functies die genoemd worden binnen de aanduiding centrum.

Voor sport- en ontspanningsfuncties is ook een behoefte aan te tonen. De vraag naar sportbegeleiding, bewegings- en voedingsadvies zal toenemen, mede ingegeven door het feit dat de burger meer moet betalen voor zijn eigen gezondheid en dus gezonder zal willen gaan leven. Weliswaar staan sportscholen momenteel onder druk als gevolg van de Coronacrisis maar de verwachting is dat de markt zich herstelt (met als voorbeeld de hausse aan nieuwe lidmaatschappen bij bijvoorbeeld Basic Fit, onlangs).

Verder blijkt uit de Cijfers en Trends van de Rabobank dat het verzorgingsgebied van bijvoorbeeld een fitnesscentrum gemiddeld 18 km bedraagt. Gemiddeld woont de fitnessklant echter niet verder dan 4 km van het fitnesscentrum. Gezien de stedelijke omgeving van Arnhem en het plangebied, is een verzorgingsgebied van 4 km per fitnesscentrum gerechtvaardigd. We hebben in onderhavig onderzoek dan ook rekening gehouden met het feit dat elk fitnesscentrum een verzorgingsgebied heeft van 4 km.

Onderdeel van het plan zijn maximaal 411 woningen. Uit de cijfers van de Rabobank blijkt dat circa 20% van de bevolking 'fitnesst'. In het plangebied zelf is dus al een zekere vraag naar fitnessfaciliteiten. Deze functie is een ondersteunende functie voor de overige functies en zal geënt zijn op de toekomstige gebruikers (doelgroep) van het Havenmeesterskwartier en niet voor daarbuiten, net uitzondering van wellicht het Cobercokkwartier.

Rabobank signaleert kansen voor fitnessbedrijven op het moment dat een totaalconcept wordt aangeboden waar aandacht is voor sport, wellness en gezondheid, waarbij tevens een samenwerking plaatsvindt met lokale zorgaanbieders. Hier zou de fitnessschool die onderdeel uitmaakt van het plan zich op kunnen focussen. Ook kan een combinatie gezocht worden met de centrumvoorzieningen, zoals een huisartenspraktijk/fysiothérapeut die binnen die bestemming mogelijk gemaakt wordt.

Op basis van het geldende bestemmingsplan 'Groot Rijnwijk' zijn centrumvoorzieningen, waaronder maatschappelijke en sportvoorzieningen reeds mogelijk. Voor deze functie is daarom op grond van jurisprudentie geen uitgebreide toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking noodzakelijk.

Conclusie

De voorzieningen die mogelijk gemaakt worden binnen de aanduiding centrum voldoen aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

2.2.4 Wonen

Het laatste onderdeel van voorliggend plan is de ontwikkeling van woningen. Het maximale functionele programma is ca. 411 woningen. Van deze 411 woningen zijn er in een eerder bestemmingsplan reeds 337 voorzien in een nader uit te werken bestemmingsplan en zijn er reeds 24 appartementen direct bestemd binnen de bestemming “gemengd”. Thans wordt zowel het uitwerkingsplan opgesteld alsmede een herziening van een bestemmingsplan die ziet op het toevoegen van ongeveer 50 “goedkope” woningen in een strook die nu een bedrijfsbestemming kent. Voor deze laatste dient de behoefte aangetoond te worden.

Kwantitatieve opgave

De provincie Gelderland stuurt op een gezonde regionale woningbouwprogrammering. Hierbij is de provincie opgebouwd in regio's. Arnhem valt binnen de regio Arnhem-Nijmegen en deze regio vormt ook het verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkelingen in Arnhem. Er zijn afspraken gemaakt met de Regio Arnhem Nijmegen over de groei van de woningvoorraad (dus: aantallen nieuwbouw) en over de 'kwaliteiten', zoals het aandeel huur- en betaalbare woningen. Dit is vertaald naar subregio's.

Uit het op 8 juli 2020 vastgestelde “Plan van aanpak woningbouwontwikkeling”- gemeente Arnhem

In november 2019 is het regionale woningbehoefteonderzoek Arnhem Nijmegen opgeleverd. Dit onderzoek geeft een actueel beeld van het functioneren van de woningmarkt. De in het woningbehoefteonderzoek beschreven (mis)matches op de woningmarkt zijn niet 1-op-1 te vertalen naar een woningbouwprogramma. Dit vraagt om keuzes, op welke vraag wil je je richten als gemeente? En deze keuzes hebben betekenis voor het te realiseren programma. Met het woningbehoefteonderzoek als basis komen wij tot een plan van aanpak voor de Arnhemse woningbouwontwikkeling voor de komende jaren.

De woningmarkt van Arnhem-Nijmegen staat onder druk. De woningbehoefte is dermate groot dat tempoversnelling in productie nodig is. Het zwaartepunt voor de korte termijn (tot 2025) ligt op het zorgen voor voldoende nieuwbouw om in te spelen op de acute woningvraag. Tegelijkertijd is op lange termijn sprake van onzekerheden rond de woningbehoefte-ontwikkeling (bereikbaarheid van de regio door ontwikkelingen spoor en doortrekken A15, overloop vanuit de Randstad, economische ontwikkelingen in stad en regio en daarmee stijgende behoefte aan huisvesting).

Tot 2030 zijn er zo'n 7500 extra woningen nodig, verspreid over alle categorieën. Ongeveer de helft van de behoefte ligt in de betaalbare categorie, maar dat betekent dat ook ongeveer de helft van de behoefte daarboven ligt. Hierin is nog geen rekening gehouden met de trek vanuit de Randstad naar het oosten, die langzamerhand ook Arnhem raakt en steeds groter wordt. De behoefte van deze groep ligt met name in de vrije sector.

Arnhem heeft een woningbehoefte toevoeging van ruim 7000 woningen tot 2030. Tot 2028 staan 7235 woningen in de harde en zachte plancapaciteit ingepland. Ervaring leert dat plannen regelmatig niet doorgaan of op zich laten wachten. Doorprogrammeren is daarom nodig om uiteindelijk op de gerealiseerde aantallen uit te komen. De woningbehoefte tot 2025 is bovendien dermate groot dat tempoversnelling in productie nodig is. Het

zwaartepunt voor de korte termijn (tot 2025) ligt op het zorgen van voldoende nieuwbouw om in te spelen op de acute woningvraag. Tot 2025 moeten er 5100 woningen worden toegevoegd.

	Huur				Koop			
Totaal	sociaal	Midden	Duur	Onbekend	Goedkoop	Midden	Duur	Onbekend
6335	1460	1110	340	560	130	2410	250	75

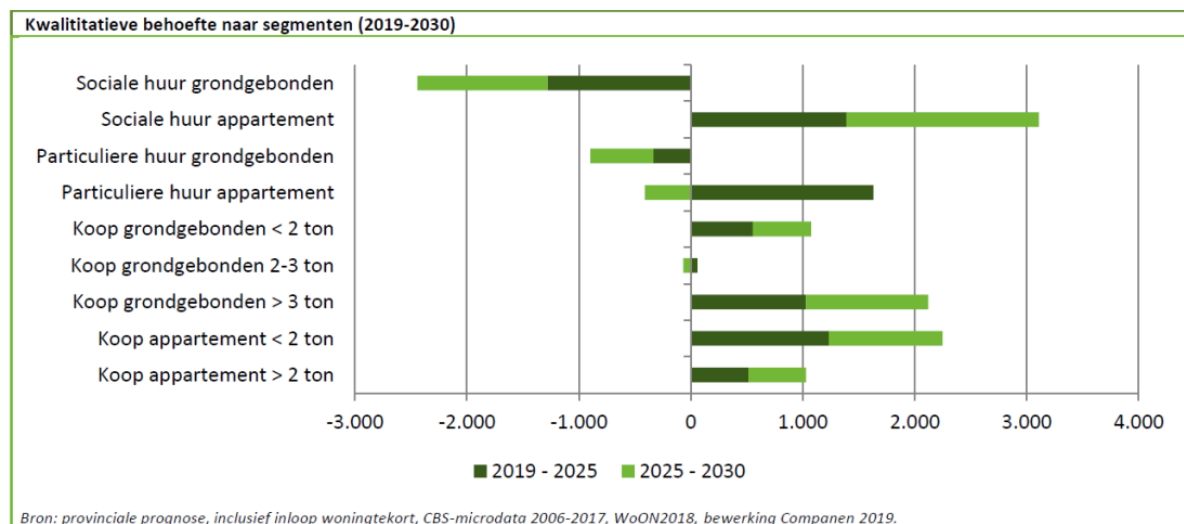
Bron: Gemeente Arnhem-Harde plancapaciteit

Dit bestemmingsplan maakt circa 387 woningen mogelijk (337 vanuit het onherroepelijke globale bestemmingsplan "Groot Rijnwijk" en 50 woningen, toe te voegen binnen de huidige bedrijfsbestemming). Dit plan staat beschreven in de woningbouwplanningslijst die jaarlijks aan de provincie Gelderland wordt aangeboden. De ca. 387 woningen passen binnen de harde plancapaciteit, zoals binnen de subregio Arnhem en omgeving is afgestemd. Er is dus behoefte aan deze woningen.

Kwalitatieve behoefte

De ontwikkeling van het Havenmeesterskwartier voorziet ook in een kwalitatieve behoefte en draagt bij aan een belangrijke kwaliteitsverbetering van het gebied.

Onderhavig plan voorziet in diverse woningen voor diverse doelgroepen. Er worden ongeveer 387 woningen gerealiseerd. De woningen zijn een mix van huur, koop, grondgebonden en gestapeld, voor verschillende doelgroepen. Het plangebied Havenmeesterskwartier vormt de overgang van het levendige Cobercokkwartier waarbinnen verschillende functies aanwezig zijn naar een sec woongebied zoals Gashouderskwartier. Binnen de bovengenoemde ca. 387 woningen zijn ook een 50-tal goedkopere woningen opgenomen zodat ook voor die doelgroep voorzien wordt in de woonbehoefte.



Bron: Gemeente Arnhem- Plan van aanpak woningbouwontwikkeling-Kwalitatieve behoefte 2019-2030

De appartementen zullen vooral op stadsbewoners een grote aantrekkingskracht hebben. De eengezinswoningen (met tuin) zullen eerder verkocht worden aan de doelgroep gezinnen.

De omgeving van het plangebied in de toekomst worden beschouwd als een centrum-stedelijk woonmilieu. Zoals is gebleken uit eerder onderzoek, bestaat behoefte aan binnenstedelijke plannen op aantrekkelijke locaties in centrum-stedelijke woonmilieus. Met onderhavig plan wordt aan deze behoefte invulling gegeven. Gezien de unieke locatie van het gebied, zowel het Cobercokwartier als voorliggende ontwikkeling van het Havenmeesterskwartier omvattend, is er weinig vergelijkbaar aanbod voorhanden in Arnhem.

Uit het Woningbehoefteonderzoek van de regio Arnhem-Nijmegen blijkt dat er een grote behoefte is aan koopwoningen in alle prijssegmenten. Dit initiatief voorziet uitsluitend in koopwoningen. Het betreft koopwoningen met een mix van prijssegmenten. Hiermee wordt ingespeeld op de kwalitatieve woonbehoefte in Arnhem.

Mogelijkheden tussen huur en koop 2019-2030						
	Sociale huur	Goedkope koop	Totaal sociaal	Vrije sector huur / middenhuur (€720-€1.000)	Vrije sector huur / dure huur (>€1.000)	Overige koop
Arnhem	670	3.325	3.995 (54%)	240	85	3.145

Bron: provinciale prognose, inclusief inloop woningtekort, CBS-microdata 2006-2017, WoON2018, bewerking Comanen 2019.

Kwalitatieve woningbehoefte (Bron: o.a. opgenomen in het 'Plan van Aanpak Woningbouwontwikkeling')

Resumerend wordt dan ook gesteld dat er zowel kwantitatief als kwalitatief behoefte is aan deze woningen.

2.3 Bestaand stedelijk gebied

2.3.1 Algemeen

Nu is gebleken dat de ontwikkeling voorziet in een behoefte, moet worden aangetoond in hoeverre die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Het Bro definieert het bestaand stedelijk gebied als: “bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende, openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur”.

Naast de criteria uit de definitie moet de geldende bestemming ook betrokken worden bij het beoordelen of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied.

2.3.2 Toetsing

Het plangebied maakt onderdeel uit van de bebouwde kom van Arnhem. Momenteel kent het plangebied juridisch-planologisch gezien een uit te werken woonbestemming. Feitelijk gezien is de locatie, behoudens nog aanwezige bebouwing en woningen (deels verhuurd), grotendeels niet in gebruik. Daarbij komt dat de omgeving van het plangebied vrijwel volledig gevormd wordt door andere woningen, bedrijvigheid, kantoren en gemengde functies. Dit tezamen maakt dat geconcludeerd kan worden dat voorliggende ontwikkeling gerealiseerd wordt binnen bestaand stedelijk gebied.

Bovendien kan gezien de heersende functies in de omgeving van het plangebied gesteld worden dat de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling op deze locatie past. De ontwikkeling voorziet immers in de realisatie van woningen in de overgang van het gemengde, levendige en creatieve karakter van het Cobercokwartier naar een overwegend woongebied van het

Havenmeesterskwartier en vormt hierin een logische overgang in het grotere gebied van Arnhem Oost.

2.3.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling wordt voorzien in bestaand stedelijk gebied. Bovendien is gemotiveerd dat de voorgestelde ontwikkeling op deze locatie past. De geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte wordt dan ook gerealiseerd in bestaand stedelijk gebied.

3 Conclusie

Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat de Ladder voor duurzame verstedelijking positief is doorlopen. De ontwikkeling voorziet in een behoefte en vindt binnen bestaand stedelijk gebied plaats. Daarmee wordt de ontwikkeling als haalbaar geacht voor wat de betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Laddertoets Havenmeesterskwartier

51003776

Toets ladder duurzame verstedelijking d.d.
17 februari 2022

Revisie

Claudia Swart

claudia.swart@sweco.nl

Deanne Reincke

deanne.reincke@sweco.nl

