

Onderbouwing Ladder voor duurzame verstedelijking **Concordia, Brummen**

Omgevingsvergunningen

Wijzigingsplannen

Uw specialist in Bestemmingsplannen

Rood voor Rood - Ruimte voor Ruimte

Ruimtelijk advies

ONDERBOUWING LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJING CONCORDIA, BRUMMEN

Onderzoek: Onderbouwing Ladder voor duurzame verstedelijking
Project: Concordia, Brummen
Datum: Februari 2023



Vestiging Almelo
Twentepoort Oost 16
7609 RG ALMELO

Vestiging Zwolle
Dr. Van Wiechenweg 2
8025 BZ ZWOLLE

Vestiging Utrecht
Wattbaan 51
3439 ML NIEUWEGEIN

T: 0546 - 45 44 66
E: info@bjjz.nu
I: www.bjjz.nu

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	3
HOOFDSTUK 2	WETTELIJK KADER.....	4
HOOFDSTUK 3	TOETSING VAN HET VOORNEMEN AAN DE LADDER	5
3.1	INLEIDING.....	5
3.2	RUIMTELIJK VERZORGINGSGEBIED.....	5
3.3	BEHOEFTE	5
3.4	STEDELIJK GEBIED.....	7
HOOFDSTUK 4	CONCLUSIE.....	8

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Aan de Engelenburgerlaan 1 in Brummen bevindt zich het pand Concordia met aan de achterzijde een kegelbaan. Het voornemen is de kegelbaan en het achterste deel van pand Concordia te slopen en ter plaatse twee appartementengebouwen met in totaal 13 appartementen te realiseren. Het noordelijke appartementengebouw (aangrenzend aan het pand Concordia) bestaat uit drie bouwlagen, waarin zes startersappartementen in de koop- of huursector worden gerealiseerd. Het zuidelijke appartementengebouw bestaat uit twee bouwlagen met zes seniorenappartementen in de koopsector met op de derde bouwlaag een penthouse in de koopsector. Het voorste deel van Concordia, waar zich twee bedrijfswoningen op de verdieping bevinden, blijft behouden en zal in gebruik blijven als horecafunctie. De twee bedrijfswoningen blijven behouden.

In afbeelding 1 is een uitsnede van de gewenste situatie opgenomen.



Afbeelding 1: Gewenste ontwikkeling (Bron: DE Gezamenlijke Ruimte)

De voorgenomen ontwikkeling is niet in overeenstemming met het geldende bestemmingsplan 'Centrum Brummen'. Om het voornemen mogelijk te maken is een bestemmingsplanherziening benodigd. Onderdeel van dit bestemmingsplan is dat aangetoond moet worden dat wordt voldaan aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Voorliggende ladderonderbouwing voorziet in de benodigde toetsing in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

HOOFDSTUK 2 WETTELIJK KADER

In de SVIR (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, voorloper van de Nationale Omgevingsvisie) is de ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. De ladder is van toepassing op bestemmingsplannen, uitwerkings- en wijzigingsplannen en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder a sub 3 van de Wabo.

Deze ladder is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 3.1.6, lid 2) opgenomen. Op 1 juli 2017 is de Ladder in het Besluit ruimtelijke ordening gewijzigd. Aanleiding voor de wijziging waren de in de praktijk gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van de Ladder en de wens om te komen tot een vereenvoudigd en geoptimaliseerd instrument.

Doel van de ladder voor duurzame verstedelijking is een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Hierbij geldt een motiveringsvereiste voor het bevoegd gezag als nieuwe stedelijke ontwikkelingen planologisch mogelijk worden gemaakt.

Teneinde een ontwikkeling adequaat te kunnen toetsen aan de ladder is het noodzakelijk inzicht te geven in de begrippen 'bestaand stedelijk gebied' en 'stedelijke ontwikkeling'.

In de Bro zijn in artikel 1.1.1 definities opgenomen voor:

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'.

stedelijke ontwikkeling: 'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.'

Er is geen ondergrens bepaald voor wat een 'stedelijke ontwikkeling' is. Op basis van jurisprudentie blijkt dat de vraag of sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van die ontwikkeling, in relatie tot de omgeving. Voor wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf twaalf woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die Ladderplichtig is.

- 11 woningen geen nieuwe stedelijke ontwikkeling (ABRvS 16 september 2015; ECLI:NL:RVS:2015:2921)
- 12 woningen wel een nieuwe stedelijke ontwikkeling (ABRvS 25 maart 2015; ECLI:NL:RVS:2015:953).

Het begrip "woningbouwlocatie" (zoals opgenomen in de omschrijving van het begrip "stedelijke ontwikkeling" in artikel 1.1.1. Bro) is niet nader gedefinieerd. In de praktijk speelt daarom regelmatig de vraag, hoe bepaald moet worden wanneer woningen één woningbouwlocatie vormen. Er is sprake van één woningbouwlocatie als er tussen de te realiseren woningen, ruimtelijke en functionele samenhang bestaat. Uit de jurisprudentie volgt dat daarvoor onder meer betekenis toekomt aan de onderlinge afstand tussen de woningen.

Zoals hiervoor beschreven wordt door RvS een woningbouwontwikkeling van 11 woningen niet gezien als een stedelijke ontwikkeling. Gelet op het feit dat de voorgenomen ontwikkeling uitgaat van de realisatie van dertien woningen is er sprake van een stedelijke ontwikkeling. Het omzetten van de twee bedrijfswoningen naar reguliere woningen is niet meegenomen, aangezien hier sprake is van bestaande woningen die slechts qua functie worden omgezet.

Bij het beschrijven van de behoefte dient te worden uitgegaan van het saldo van de aantoonbare vraag naar de voorgenomen ontwikkeling (de komende tien jaar, zijnde de looptijd van het bestemmingsplan) verminderd met het aanbod in planologische besluiten, ook als het feitelijk nog niet is gerealiseerd (harde plancapaciteit).

HOOFDSTUK 3 TOETSING VAN HET VOORNEMEN AAN DE LADDER

3.1 Inleiding

De gemeente Brummen maakt onderdeel uit van de Cleantech Regio (gemeenten Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen). Samen met de provincie Gelderland en de andere zeven gemeenten die hier onderdeel van uitmaken is er een woonagenda voor de regio opgesteld. Hiermee wordt richting gegeven aan het soort en aantal woningen dat gebouwd kan worden. De meest recente regionale woonagenda dateert uit 2018. In 2020 is deze woonagenda geëvalueerd en op diverse punten herijkt.

De woonagenda bestaat uit vier bouwstenen:

1. de drie centrale thema's voor goed wonen in de regio:
 - a. sterke steden, dynamische kernen en een vitaal platteland;
 - b. verduurzamen en klimaatbestendig maken van de (bestaande) voorraad;
 - c. wonen en zorg;
2. de gezamenlijke richtinggevende principes voor kwalitatief programmeren;
3. flexibel programmeren met ruimte voor specifieke lokale opgaven;
4. een uitvoeringsagenda voor de gezamenlijke activiteiten

De gemeente Brummen heeft op basis van regionale woonagenda de woonagenda voor de gemeente Brummen 'Gewoon Goed Wonen Woonagenda 2019-2023' opgesteld. In de gemeentelijke woonagenda ligt de nadruk op kwalitatief programmeren op basis van het in de regionale woonagenda aangegeven kwantitatieve programma.

3.2 Ruimtelijk verzorgingsgebied

Wanneer sprake is van een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling', moet een beschrijving van de behoefte aan de woningen die mogelijk worden gemaakt bevatten. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. De aard en de omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen.

Voor woningbouwontwikkelingen kan dit schaalniveau de gemeentegrens overstijgen. Verhuisbewegingen geven hiervoor een goede indicatie. De 'ladder' verplicht niet in alle gevallen tot regionale afstemming. Op basis van de aard en de omvang van het woningbouwplan moet bepaald worden of regionale afstemming nodig is. Bij kleinschalige ontwikkelingen die geen gemeentegrens overstijgend effect hebben, is bovengemeentelijke afstemming niet nodig.

Uit de regionale woonagenda blijkt dat circa 30% van de verhuisbewegingen binnen de regio plaatsvinden en circa 70% van de verhuisbewegingen van buiten de regio komen. Dit hoge percentage aan verhuisbewegingen van buiten de regio is met name toe te schrijven aan de hoge druk op de woningmarkt in de randstad.

De voorgenomen ontwikkeling voorziet in het realiseren van voornamelijk starters- en seniorenwoningen. Senioren zijn over het algemeen minder geneigd te verhuizen en als ze al verhuizen, dan willen ze veelal in hun bestaande kern/ buurt blijven wonen. Uit de regionale woonagenda en bijbehorende herijking volgt dat binnen de regio en in de gemeente Brummen moeite is om jongeren binnen de gemeente vast te houden. Ondanks dat er sprake is van een groot aandeel verhuisbewegingen van buiten de regio, is het ruimtelijk verzorgingsgebied dan ook vooral regionaal en gemeentelijk.

3.3 Behoefte

Het aantal inwoners in de gemeente Brummen is de afgelopen tien jaar iets afgenomen van 21.159 inwoners in 2009 naar 20.771 in 2018. Het aantal woningen steeg, vooral in de periode 2009-2013, nog flink. In de

jaren daarna werd het minder. Nadat de eerste fase van Lombok (een nieuwbouwwijk) klaar was, zijn er vanaf 2013 in Eerbeek nauwelijks nog woningen opgeleverd.

Naast een beperkte daling van het aantal inwoners is de gemeente Brummen van kleur verschoten als het gaat om leeftijdsopbouw. Het meest opvallend is de 'dubbele' vergrijzing. Was in 2009 nog 1 op de 5 inwoners een 65-plusser, inmiddels is dat 1 op de 4. De vergrijzing zal verder doorzetten. Naar verwachting is in 2040 38% van de inwoners ouder dan 65 jaar. Van de overige leeftijdsgroepen daalt het aantal jongeren het meest.

Huishoudens bepalen uiteindelijk de woningvraag. De gemeente telt in 2018 9.030 huishoudens. Dit zijn ruim 3.100 gezinnen met kinderen, een kleine 2.600 alleenstaanden en 3.350 tweepersoonshuishoudens. Doordat het aandeel ouderen groter wordt, verandert de samenstelling van de huishoudens. Zo is het aandeel gezinnen de afgelopen jaren afgenomen van 38% naar 34%. Deze daling wordt gecompenseerd door een toename van het aantal eenpersoonshuishoudens.

De verwachting is dat het aantal eenpersoonshuishoudens verder toeneemt. Dit komt met name door de vergrijzing, waardoor mensen meer alleen achterblijven op hoge leeftijd. Daarnaast speelt mee dat men in andere gezinsverbanden leeft. Denk aan co-ouderschap. Er is potentie om nieuwe inwoners aan te trekken en daarmee de daling van het aantal inwoners te 'dempem'.

In de herijking van de regionale woonagenda is onderstaande kwalitatieve woningbouwbehoefte opgenomen.

	BANDBREEDTE 2018 2018 tot 2027		BANDBREEDTE 2020 2020 tot 2030	
	op basis huishoudensgroei PRIMOS 2016	inclusief inlopen woningtekort en maatwerk	op basis huishoudensgroei PRIMOS 2020	inclusief inlopen woningtekort en maatwerk*
Apeldoorn	3.400	5.600	4.850	7.950
Brummen	650	700	600	900
Deventer**			PM	PM
Epe	450	755	1.025	1.350
Heerde	350	400	200	475
Lochem	600	875	600	1.300
Voorst	775	975	800	975
Zutphen	700	1.325	1.750	2.700
TOTAAL	6.925	10.630	9.825	15.650
*Maatwerkafspraken 2020: +50 voor Brummen, +200 voor Heerde, +300 voor Lochem en +150 voor Voorst				
**Afspraak Deventer is met de provincie Overijssel				

Hieruit blijkt dat er in de gemeente Brummen tot 2030 nog 900 extra woningen gerealiseerd moeten worden ten opzichte van de bestaande plancapaciteit. Hiervan moeten er op basis van de gemeentelijke woonvisie ruim 250 in de kern Brummen worden gerealiseerd. Dit sluit aan op de geprognosticeerde huishoudensontwikkeling in dezelfde periode. Met dit programma wordt gebouwd voor de lokale behoefte.

Zoals uit het vorenstaande blijkt is er in de gemeente Brummen veel behoefte aan middenhuur- en betaalbare koopwoningen en levensloopgeschikte woningen voor kleine huishoudens. In de gemeentelijke woonvisie is hier dan ook speciale aandacht voor. Woningen in de koopsector zijn relatief duur en het aanbod van huurwoningen met een huur tussen de € 720 en € 900 euro is beperkt. Daardoor is het voor huishoudens met een middeninkomen (€ 35.739 tot € 45.000) lastig om in de gemeente Brummen een woning te vinden. Een groot deel van deze inkomensgroepen bestaat uit starters, jonge huishoudens, maar ook ouderen die kleiner willen wonen.

Vanuit het uitgevoerde woningbehoefteonderzoek ten behoeve van de gemeentelijke woonvisie is naar voren gekomen dat er nog een behoefte is aan de volgende toe te voegen woningen:

- sociale huurwoningen: afhankelijke van de ontwikkelingen is er de komende jaren behoefte aan 95 tot 200 toe te voegen woningen;

- middenhuur: de doelgroep zijn welgestelde senioren. De behoefte ligt tussen de 100 en 150 toe te voegen woningen, met het accent op levensloopgeschikte woningen;
- middenhuur of betaalbare koop: de doelgroep zijn lage en middeninkomens zoals startende gezinnen en eenoudergezinnen. De behoefte aan deze woningen ligt tussen de 150 en 200 woningen;
- levensloopgeschikte koopwoningen in verschillende prijsklassen: doelgroep is een groepende groep kleine huishoudens zoals starters en senioren. De behoefte bedraagt circa 150 extra woningen;
- overige koopwoningen: de doelgroep zijn gezinnen die willen doorstromen, maar ook nieuwe inwoners van buiten de gemeente. De behoefte is ongeveer 50 tot 70 woningen.

Specifiek voor de kern Brummen wordt aangegeven dat vooral gericht wordt op nieuwbouw voor de lokale behoefte en verbouw van de bestaande woningen. Er worden alleen woningen toegevoegd waar daadwerkelijk behoefte aan is. Zodat inwoners in iedere inkomenscategorie en levensfase een passende woning kunnen vinden. Er dient dan ook aandacht te zijn voor het toevoegen van levensloopgeschikte woningen. Het centrum van Brummen houdt hierbij de prioriteit.

Toetsing van de behoefte

In voorliggend geval wordt er voorzien in appartementen die geschikt zijn voor zowel starters als senioren in het centrum van de kern Brummen. Er is sprake van een kwantitatieve woningbouwbehoefte van 900 extra woningen in de gemeente Brummen. Voorliggend initiatief voorziet in kleine mate in deze behoefte. Kwalitatief blijkt op basis van het gemeentelijke woonbeleid dat er voornamelijk behoefte is aan levensloopgeschikte middenhuur- of betaalbare koopwoningen, maar ook aan levensloopgeschikte woningen in overige prijsklassen. Voorliggend initiatief voorziet in deze kwalitatieve behoefte. Daarnaast wordt het centrum van Brummen specifiek aangemerkt als prioritair gebied voor het realiseren van dergelijke woningen. Al met al wordt geconcludeerd dat er sprake is van kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan de voorgenomen woningbouwontwikkeling.

3.4 Stedelijk gebied

Als de woningbouwontwikkeling voorziet in een behoefte en gepland is binnen bestaand stedelijk gebied, dan wordt voldaan aan de Ladder. Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt: 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, en ook de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'.

In voorliggend geval is sprake van een 'stedelijke ontwikkeling' op een locatie die onderdeel uitmaakt van het 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, en ook de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'. Het voornemen wordt namelijk gerealiseerd in het centrum van Brummen op een locatie die reeds bestemd is ten behoeve van horeca. Er is daarmee sprake van een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied.

HOOFDSTUK 4 CONCLUSIE

Gezien het vorenstaande wordt gesteld dat met de voorgenomen ontwikkeling wordt voldaan aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'.