



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Ommeren, Het Voorburg

Gemeente Buren

Datum: 2 november 2023

Projectnummer: 190185.01

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	5
2.1	Stedelijke ontwikkeling	5
2.2	Marktgebied	5
2.3	Behoefte	7
2.4	Bestaand stedelijk gebied	11
3	Conclusie	13

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 Bro in werking getreden, waarbij de Ladder voor duurzame verstedelijking is aangepast. De (gewijzigde) Ladder is in artikel 3.1.6 Bro lid 2 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' en 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is in het Bro opgenomen en is verder uitgekristalliseerd in jurisprudentie. 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 openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'.

1.2 Het plan

Aan de noordwestkant van de kern Ommeren in de gemeente Buren doet zich de kans voor om agrarische gronden te ontwikkelen tot een woongebied. Het voornemen bestaat om maximaal 45 woningen te realiseren in verschillende woonvormen en voor verschillende doelgroepen. Hiervan zijn 40 woningen in het sociale huursegment beoogd en vijf in de vrije huursector. In het stedenbouwkundig plan gaat het om acht rug-aan-rugwoningen, 13 rijwoningen en 24 appartementen. Hierbij is veel aandacht besteedt aan levensloopbestendigheid. De woningen staan gecentreerd rondom een groene wig die aansluit bij de verkaveling in oostwestelijke richting. Het groen heeft een natuurlijke uitstraling met enkele nieuwe bomen en bloemrijk grasland.

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen de toets zal allereerst bepaald worden of en, zo ja, waarom sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt het marktgebied bepaald. 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 eindconclusie 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 Nota van Toelichting (2017) *“accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure”*.

2.1.2 Toetsing

De voorgenomen ontwikkeling betreft de realisatie van maximaal 45 woningen. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan. Daarnaast blijkt uit jurisprudentie¹ dat een woningbouwplan dat voorziet in de realisatie van maximaal 11 woningen binnen een dorpskern niet hoeft te worden aangemerkt als woningbouwlocatie of een andere stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Een woningbouwplan dat voorziet in de ontwikkeling van 12 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling². Gelet op het programma van 45 woningen kan worden gesteld dat er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is voorliggende woningbouwontwikkeling aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro. Daarom is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Deze toets vindt in dit document plaats.

2.2 Marktgebied

2.2.1 Algemeen

Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling dient de behoefte aan de ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt te worden beschreven. De behoefte dient te worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de

¹ Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 16 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2921).

² Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 25 maart 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:953).

ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het verzorgingsgebied moet van geval tot geval worden bekeken en kan sterk verschillen per functie.

2.2.2 Toetsing

De kwantitatieve en kwalitatieve vraag wordt mede bepaald door de omvang van het marktgebied. Het marktgebied verschilt per ontwikkeling en valt niet per se samen met de bestuurlijke regio. Een belangrijke indicator voor de omvang van de marktregio is het aantal verhuisbewegingen binnen en naar de betreffende regio of gemeente. Wanneer de verhuisbewegingen voor de gemeente Buren worden geanalyseerd, blijkt uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat bijna een derde van alle gevestigde personen uit de gemeente zelf afkomstig is.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Buren in 2021

Verhuisbewegingen Buren	Aantal	Aandeel (%)
Binnen gemeente Buren	749	33,1 %
Vanuit andere gemeenten	1.375	60,9 %
Vanuit het buitenland	135	6,0 %
Totaal aantal verhuizingen	2.259	100,0 %

(Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek)

Tabel: Verhuisbewegingen naar de gemeente Buren naar herkomst in 2021

Gemeente	Aantal	Aandeel (%)
Buren	749	33,1 %
Tiel	190	8,4 %
Culemborg	132	5,8 %
Neder-Betuwe	127	5,6 %
West Betuwe	115	5,1 %
Utrecht	71	3,1 %
Veenendaal	45	2,0 %
Amsterdam	40	1,8 %
Wijk bij Duurstede	33	1,6 %
Elders	757	33,5 %
Totaal	2.259	100,0 %

(Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek)

Daarnaast zijn er verhuisrelaties met de gemeenten uit de omgeving van de gemeente Buren, voornamelijk de gemeente Tiel, Culemborg, Neder-Betuwe en West Betuwe. De hiervoor opgenomen tabel laat de meest relevante verhuisbewegingen naar de gemeente Heerde vanuit andere gemeenten zien.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het marktgebied zich primair richt op de gemeente Buren. Gelet op de aard en omvang van de ontwikkellocatie wordt verwacht dat de ontwikkeling bovendien geen noemenswaardige bovenregionale aantrekkingskracht heeft.

2.3 Behoefte

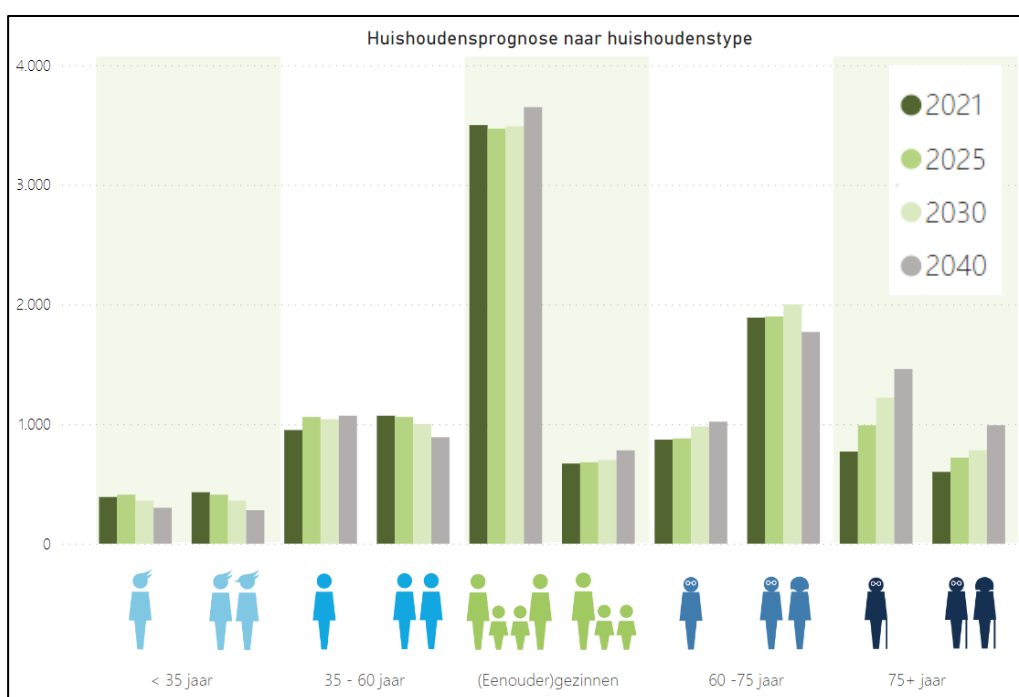
2.3.1 Algemeen

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

2.3.2 Kwantitatieve behoefte

Kwantitatieve huishoudensontwikkeling

De vraag naar woningen wordt in belangrijke mate bepaald door de demografische ontwikkelingen. Voor de kwantitatieve woningbehoefte geldt dat het sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van het aantal huishoudens.



Huishoudensprognose naar huishoudenstype binnen de gemeente Buren tot 2040 (bron: Fruitdelta Rivierenland).

Uit de huishoudensprognose voor de gemeente Buren volgt dat het aantal huishoudens in de meeste huishoudenstype blijft groeien tot ten minste 2040. In voorgaande tabel is te zien dat voornamelijk in het aantal huishoudens voor 75-plussers een sterke toename te verwachten is.

Regionale Woonagenda Rivierenland 2020 - 2030

In de regionale woonagenda maken de provincie en de gemeenten uit de regio kwantitatieve en kwalitatieve afspraken binnen 5 pijlers. Een van de thema's van de Woonagenda is de continuïteit in de productie. Daarbij is de ambitie om ongeveer 1.000 woningen per jaar te realiseren met waar mogelijk het versnellen van bestaande woningbouwplannen in de periode 2020-2025. Verder bevat de Regionale Woonagenda ook een Regionaal woningbouwprogramma. In het programma wordt een bandbreedte aangehouden, gebaseerd op de Primos basis prognose 2020, waarbij

ook rekening wordt gehouden met het inlopen van het huidige woningtekort en lokale omstandigheden.

	Primos prognose 2020		PBL prognose	Woningbouwprogramma bandbreedte 2020 - 2030	
	Basis variant	Basis variant + inloop woningtekort	Hoog	Onder	Boven
Buren	800	1.400	1.100	800	1.400
Culemborg	1.250	1.900	2.000	1.250	2.000
Maasdriel	700	1.250	1.000	700	1.250
Neder-Betuwe	950	1.400	1.100	950	1.400
Tiel	1.700	2.750	1.200	1.700	2.000
West Betuwe	1.150	1.500	2.200	1.150	2.200
West Maas en Waal	450	800	600	450	850
Zaltbommel	900	1.400	1.200	900	1.450
Rivierenland	7.900	12.400	10.400	7.900	12.550

De regio zet in op het toevoegen van 7.900 tot 12.550 woningen in de periode 2020-2030, waarbij Buren een opgave kent van tussen de 800 en 1.400 woningen.

Woondeal Rivierenland 2022-2030

In de Regionale Woondeal wordt een doorvertaling naar gemeenten gemaakt van de afspraken tussen Rijk en Provincie. De gemeenten zetten zich, in samenwerking met corporaties en marktpartijen, in voor de realisatie van de grote woningbouwopgave. Het gaat in Regio Rivierenland om de realisatie van in totaal 12.940 huizen in de periode tot en met 2030 als bijdrage aan de provinciale en nationale opgave, waarvan minimaal 61% betaalbaar en inclusief minimaal 28% sociale huurwoningen. Onderstaande tabel geeft de woningbouwopgave voor de gemeente Buren weer. In de woondeal is verder afgesproken dat ingezet wordt om voldoende plancapaciteit te realiseren om aan de woningbouwopgave te kunnen voldoen. Een plancapaciteit van circa 130% wordt als voldoende geacht. Daarom wordt aangenomen dat nog voldoende plancapaciteit bestaat voor voorliggende ontwikkeling. Ook draagt voorliggende ontwikkeling met meer dan 85% sociale huurwoningen bij aan het streven om voldoende betaalbare woningen te realiseren binnen de gemeente.

	Te realiseren woningen bruto	Sloop	Te realiseren woningen netto	Totale bruto plan capaciteit	Harde bruto plan capaciteit
2022	90	0	90	70	70
2023	90	40	50	109	74
2024	110	0	110	285	90
2025	110	0	110	227	60
2026	180	0	180	132	27
2027	180	0	180	122	12
2028	180	0	180	137	7
2029	180	0	180	147	7
2030	180	0	180		0
Totaal	1.300	40	1.260	1.229	347
		3%	97%	95%	27%

Woningbouwopgave gemeente Buren tot 2030 (bron: Woondeal Rivierenland 2022-2030).

Woonmonitor Fruitdelta Rivierenland

In de woonmonitor van de Fruitdelta Rivierenland is het totaal aantal geplande woningen voor de gemeente Buren weergegeven. Het gaat om 1.308 woningen waarvan

37% tot de harde plancapaciteit behoord. Voor meer dan de helft van de woningen geldt dat nog onbekend is in welke vorm en in welk segment de woningen beoogd zijn. Voor de woningen waarvoor dit wel bekend is valt het overgrote deel binnen de categorie eengezins koopwoningen. In het woningbouwprogramma wordt voor de gemeente Buren een behoefte van 1.400 woningen voorzien. Geconcludeerd kan worden dat er nog plancapaciteit beschikbaar is om voorliggende ontwikkeling te realiseren.

Woningbouwprogramma Buren 2020-2030

Het woningbouwprogramma 2020-2030 laat voor de gemeente Buren een behoefte naar woningen in alle delen van de gemeente zien. In totaal gaat het om een behoefte van 1.400 woningen. In het woonprogramma wordt aangegeven dat slechts 612 woningen zijn opgenomen in de harde plancapaciteit. Daarom geldt dat er voor ieder deelgebied tot 2030 nog ruimte is om extra plannen aan de plancapaciteit toe te voegen.

Deelgebied	Behoefte	Percentage	harde plancapaciteit	Nog in te vullen bij max programma tot 2030
Beusichem e.o.	280	20%	95	185
Buren e.o.	350	25%	134	216
Maurik e.o.	210	15%	158	52
Lienden e.o.	400	29%	132	268
Buitengebied	160	11%	93	67
Totaal gemeente	1.400	100%	612	788

Maximaal programma in aantallen per gebied (bron: Woningbouwprogramma Buren).

Conclusie

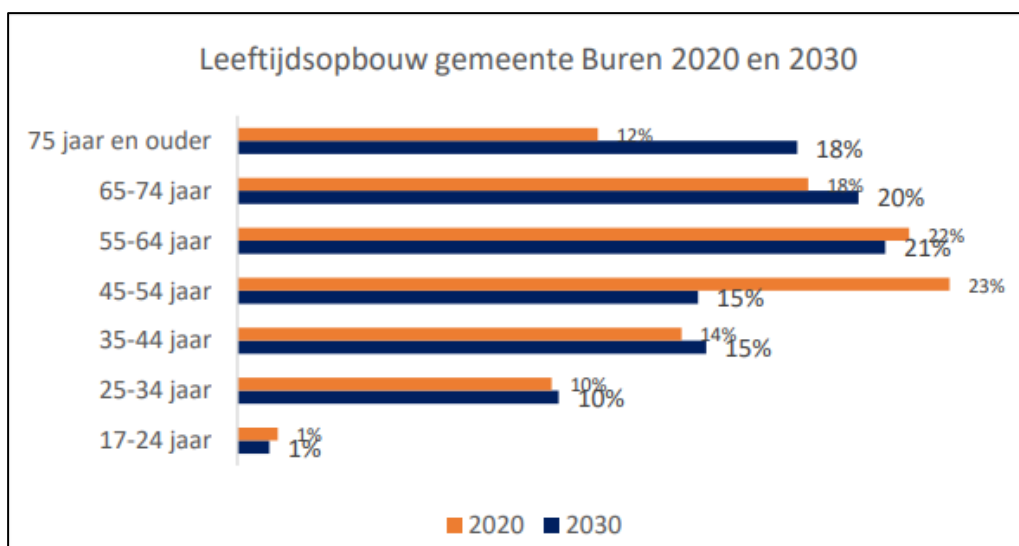
Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling binnen de gemeente Buren, de kwantitatieve woonopgave binnen de gemeente, de geringe (harde) plancapaciteit in Buren en de druk op de woningmarkt in de regio, wordt geconcludeerd dat het plan past binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied.

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

Kwalitatieve huishoudensontwikkeling

Naast de kwantitatieve behoefte, bepaalt ook de kwalitatieve behoefte de woningvraag. De kwalitatieve behoefte richt zich op doelgroepen, woningtypen, prijsklassen en dergelijke. Deze behoefte is sterk afhankelijk van de huishoudenssopbouw qua samenstelling en leeftijd.

In navolgende tabel is de leeftijdsopbouw binnen de gemeente Buren te zien in 2020 en 2030. Hieruit volgt dat de bevolking sterk aan het vergrijzen is. In 2020 was ruim de helft van de inwoners boven de 55 jaar. Volgens de prognose zal dit toenemen met ruim 1.200 huishoudens tot 2030.



Bevolkingsprognose naar leeftijd (bron: Primos).

Regionale Woonagenda Rivierenland 2020 - 2030

In de regionale woonagenda wordt aangegeven dat woningbouwplannen moeten bijdragen aan de visies en ambities van gemeentes en de lokale behoefte. De vraag naar levensloopbestendige, duurzame en betaalbare woningen speelt een belangrijke rol in de regio Rivierenland. Wat betreft sociale huurwoningen wordt aangegeven dat ongeveer 30% van de totale regionale woningbehoefte uit deze woningbouwcategorie bestaat. In de prestatieafspraken maken de gemeentes en de corporaties hierover afspraken. Voor voorliggend plan geldt dat meer dan 85% van de woningen in het sociale huursegment zijn beoogd. Hiermee wordt aangesloten op de vraag naar sociale huurwoningen binnen de regio.

Omgevingsvisie Buren

In de Omgevingsvisie Buren wordt de evenwichtige groei van de kernen als belangrijk speerpunt benoemd. Hierbij wordt de groeiende woningbehoefte door bevolkingsgroei en tegelijkertijd het kleiner worden van de huishoudens benoemd. Het woningprogramma is bedoeld om de eigen woningbehoefte en enige druk vanuit de regio op te kunnen vangen en daarmee verdringing van eigen inwoners te voorkomen. Specifiek voor de kern Ommeren wordt aangegeven dat voorliggend plangebied mogelijk geschikt is als uitbreidingslocatie voor woningbouw. Hier worden kansen gezien om bij te dragen aan een passender woningaanbod binnen de gemeente. Er wordt dan vooral gedoeld op woningen voor starters, senioren en mensen met een kleinere portemonnee.

Conclusie

Op basis van het voorgaande kan gesteld worden dat de voorgenomen ontwikkeling aansluit bij de ambities omtrent de kwalitatieve woonbehoefte. Het plan voorziet meer dan 85% van de beoogde woningen in het sociale huursegment, welke geschikt zijn voor meerdere doelgroepen. Een deel van de woningen krijgt een levensloopbestendig karakter, waardoor deze geschikt zijn voor de toenemende groep senioren. Ten slotte is de locatie reeds in beleid aangewezen voor woningbouw, waardoor deze kwalitatief goed inpasbaar.

2.3.4 Conclusie behoefte

Gelet op de kwantitatieve en kwalitatieve huishoudensontwikkeling met bijbehorende woonwensen kan gesteld worden dat het plan met haar programma aansluit bij de demografische ontwikkelingen en wensen in het marktgebied. Ook bestaat er nog een opgave in het vinden van voldoende plancapaciteit om aan de geprognosticeerde vraag te kunnen voldoen. Verder wordt ingezet op aspecten als betaalbaarheid en levensloopbestendigheid. Ten slotte is de locatie reeds in beleid aangewezen voor woningbouw. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling voorziet in een behoefte van het marktgebied.

2.4 Bestaand stedelijk gebied

2.4.1 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. Dit kan bijvoorbeeld door benutting van beschikbare gronden, herstructurering of transformatie. 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.

2.4.2 Toetsing

Gezien de huidige bestemming (uit te werken woongebied) en de locatie aan de noordwestrand van Ommeren kan worden gesteld dat deze locatie zich binnen bestaand stedelijk gebied bevindt. De omgeving van het plangebied wordt dus grotendeels gevormd door woningen en andere bebouwing/stedelijke functies. Het plangebied functioneert momenteel als grasland. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het plangebied, wordt geconcludeerd dat het plangebied in het bestaand stedelijk gebied ligt.

Bovendien kan gezien de heersende functies in de omgeving van het plangebied en het karakter van de beoogde ontwikkeling gesteld worden dat de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling op deze locatie past. Het plangebied kent tevens reeds de bestemming uit te werken woongebied, waarin de mogelijkheid is opgenomen om, onder voorwaarden, de gronden in te richten ten behoeve van woningbouw. Daarnaast wordt de ontwikkeling ruimtelijk gezien ingepast in de structuren van de omgeving, door onder andere qua schaal en uitstraling aan te sluiten bij de bestaande bebouwing in de omgeving.

2.4.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling is 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 die binnen bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien. De buiten bestaand stedelijk gebied gelegen ontwikkeling is daarmee gerechtvaardigd. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling als haalbaar geacht voor wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.