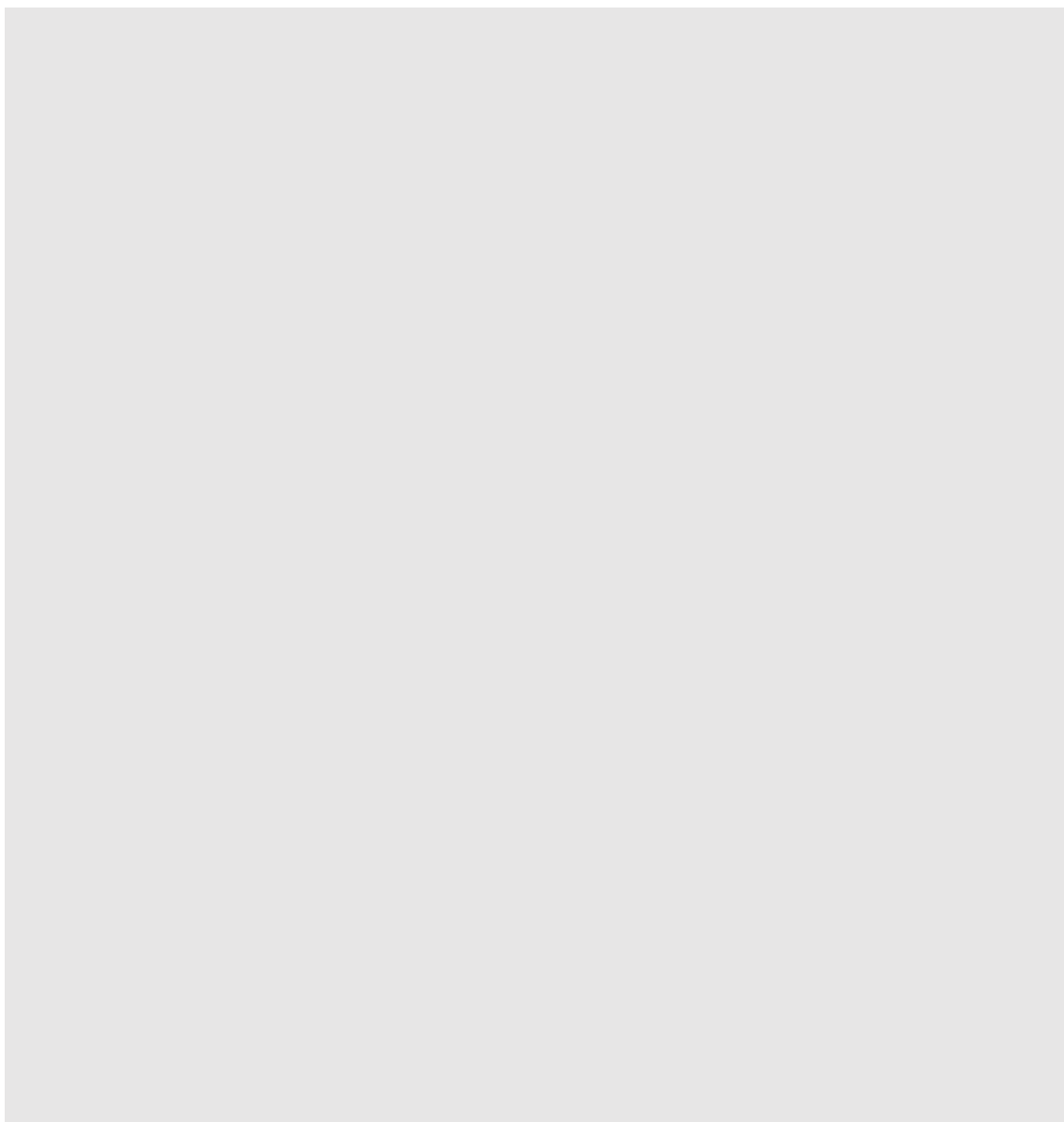




Lienden, Gelderse Singel

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking
Gemeente Buren





sab adviseurs in ruimtelijke ontwikkeling

info@sab.nl - www.sab.nl

Disclaimer tekst

Bij het samenstellen is de grootst mogelijke zorgvuldigheid nagestreefd. Toch kan de informatie in deze uitgave niet juist of onvolledig zijn.

De Opdrachtgever is hiervoor niet aansprakelijk. Als u van mening bent dat er beeldmateriaal is gebruikt waarover u het beeldrecht heeft, neem dan contact op met de opdrachtgever via onze website of bovengenoemde adres.

Copyright

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen, in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de opdrachtgever.

Inhoudsopgave

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

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 2012 maakt de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' onderdeel uit van het ruimtelijk beleid vanuit de Rijksoverheid. Het doel van de Ladder is het stimuleren van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en het bewerkstelligen van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, 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.

De Ladder is in de Omgevingswet terug te vinden in artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het artikel luidt als volgt:

- 1 *Dit artikel is van toepassing op een stedelijke ontwikkeling die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaven terrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelvoorziening of een andere stedelijke voorziening en die voldoende substantieel is.*
- 2 *Voor zover een omgevingsplan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, wordt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand in het omgevingsplan rekening gehouden met:*
 - a. *de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling; en*
 - b. *als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied: de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien.*
- 3 *Voor de toepassing van het tweede lid, onder b, wordt tot het stedelijk gebied niet gerekend een stedelijke ontwikkeling waarvoor:*
 - a. *op grond van het omgevingsplan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is vereist; en*
 - b. *nog geen toepassing is gegeven aan het tweede lid.*
- 4 *Als een omgevingsplan voorziet in de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet en de beoordeling van de behoefte aan een stedelijke ontwikkeling betrekking heeft op de economische behoefte, de marktvraag of de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, heeft die beoordeling alleen tot doel na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.*

De Ladder is opgenomen als een instructieregel voor het omgevingsplan, specifiek gericht op het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed.

1.2 Het project

Aan de Gelderse Singel te Lienden bevinden zich twee grasveldjes. De locatie ligt bij de entree van het woongebied "Lingemeer". Het voornemen bestaat om hier maximaal 18 grondgebonden woningen te realiseren. De woningen zullen bestaan uit maximaal twee bouwlagen met een kap. Hiermee wordt het entreegebied geaccentueerd en krijgt het een duidelijke uitstraling. Het functionele programma binnen het stedenbouwkundig plan bestaat uit 11 rijwoningen, 4 twee-onder-één-kapwoningen en 3 vrijstaande woningen. Een derde van de woningen betreft sociale huurwoningen en de overige woningen betreffen koopwoningen. De woningen worden in een divers programma voor verschillende doelgroepen en portemonnees gerealiseerd.

De ontwikkeling is niet mogelijk binnen de kaders van het (tijdelijk) omgevingsplan, onder meer omdat ter plaatse geen woonactiviteiten kunnen worden uitgeoefend. Om die reden wordt een procedure doorlopen voor het wijzigen van het omgevingsplan. Bij het wijzigen van het omgevingsplan geldt als voorwaarde dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Conform artikel 5.129g Bkl maakt een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking hier onderdeel van uit. Deze toets vindt in dit rapport plaats.

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen de toets zal allereerst ingegaan worden of en waarom sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt het markt- of verzorgingsgebied bepaald. Daarna volgt de toets 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 artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) 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’*.

2.1.2 Toetsing

Het voornemen bestaat om in totaal 18 wooneenheden te realiseren. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bkl. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de Afdeling in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het project, in vergelijking met het voorgaande project, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte de ontwikkeling maakt in vergelijking met het voorgaande project.

Uit jurisprudentie¹ blijkt 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 woningbouwproject dat voorziet in de ontwikkeling van 12 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling². Gelet op het woningbouwprogramma van het project met maximaal 18 woningen wordt gesteld dat er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is voorliggende ontwikkeling binnen het besluitgebied aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 5.129g Bkl. Daarom is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Deze toets vindt in dit document plaats.

2.2 Verzorgingsgebied

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

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).

ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaal-niveau waarop de 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 2022

Verhuisbewegingen Buren	Aantal	Aandeel (%)
Binnen gemeente Buren	801	28,5%
Vanuit andere gemeenten	1.531	54,5%
Vanuit het buitenland	477	17,0%
Totaal aantal verhuizingen	2.809	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

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

Tabel: Verhuisbewegingen naar Buren naar herkomst in 2022

Gemeente	Aantal	Aandeel (%)
Buren	801	28,6%
Tiel	215	7,7%
Neder-Betuwe	136	4,8%
Culemborg	122	4,3%
West Betuwe	79	2,8%
Utrecht	71	2,5%
Ede	40	1,4%
Amsterdam	36	1,3%
Houten	35	1,2%
Rhenen	31	1,1%
Vijfheerenlanden	30	1,1%
Cranendonck	29	1,0%
Veenendal	28	1,0%
Elders	1.156	41,2%
Totaal	2.809	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het verzorgingsgebied zich primair richt op de gemeente Buren. Het voorliggende project voorziet niet op de toevoeging van woningen, waarvan een dusdanige aantrekkingskracht uit gaat, dat dit bewoners van buiten de gemeente zal trekken. Mede op basis van de kenmerken van het project is daarom met betrekking tot het verzorgingsgebied ook geen grotere reikwijdte te verwachten dan de gemeente Buren.

2.3 Behoefte

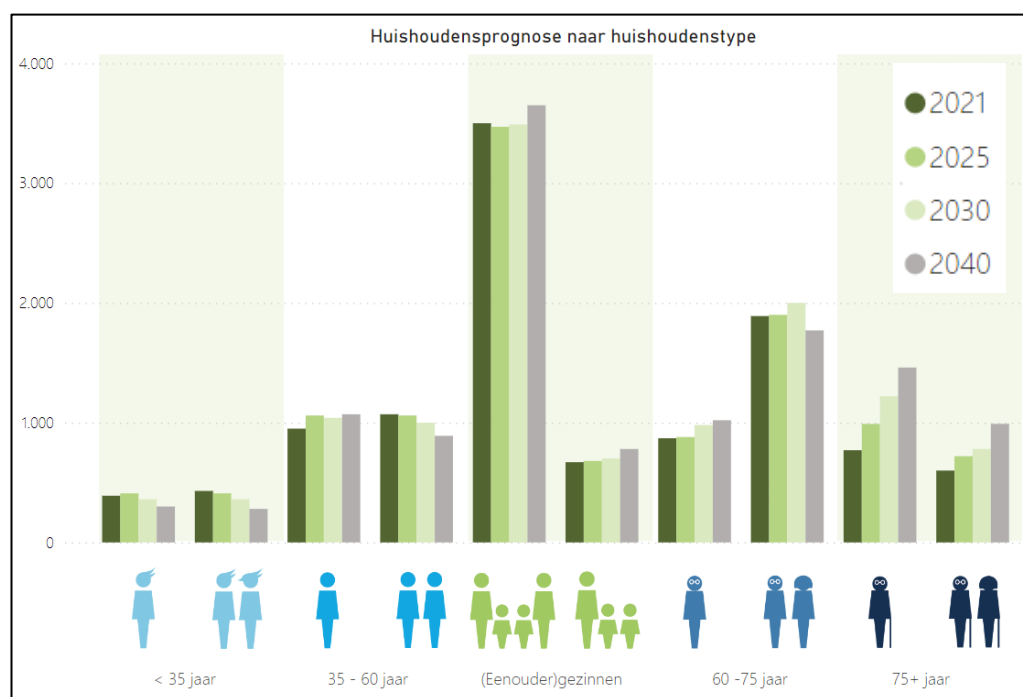
2.3.1 Algemeen

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 + inloop woningtekort			Hoog	Onder	Boven
	Basis variant					
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 plan-capaciteit 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.

	Te realiseren woningen bruto	Sloop	Te realiseren woningen netto	Totale bruto plancapaciteit	Harde bruto plancapaciteit
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 behoort. 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 plan- capaciteit	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

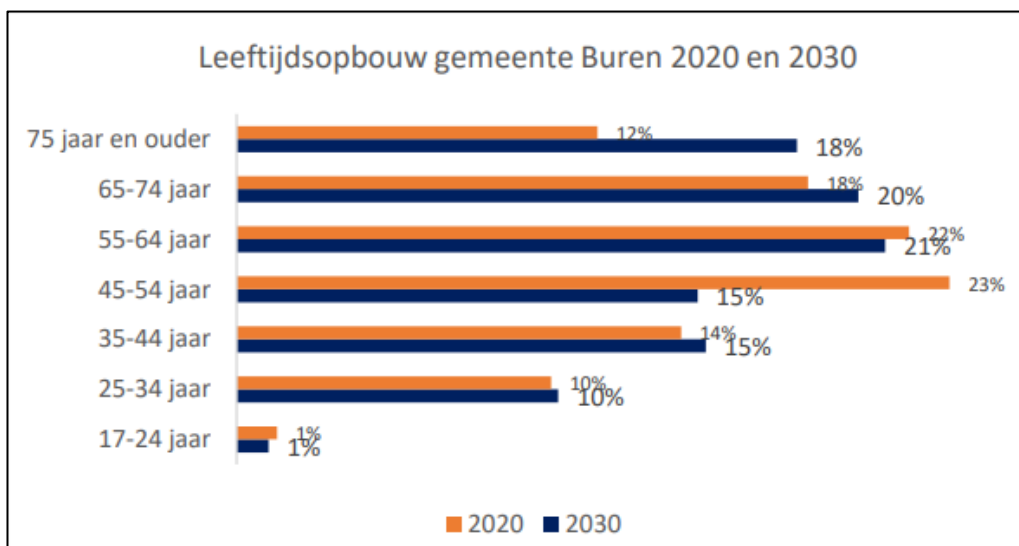
Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling binnen de gemeente Buren, de kwantitatieve woonopgave binnen de gemeente, de geringe (harde) plancapaciteit in Buren en de druk op de woningmarkt in de regio, wordt geconcludeerd dat het plan past binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied.

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 30% van de woningen in het sociale huursegment zijn beoogd. Hiermee wordt aangesloten op de gemiddelde vraag 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 Lingemeer wordt aangegeven dat bij de entree ruimte is voor een mogelijke woningbouwontwikkeling. Door het specifieke karakter van de kern wordt minder ingezet op een evenwichtige samenstelling van de bevolking. Toch worden er kansen gezien om met enige woningbouw bij te dragen aan een passender woningaanbod. Er wordt dan vooral gedoeld op woningen voor starters en senioren.

Conclusie

Op basis van het voorgaande kan gesteld worden dat de voorgenomen ontwikkeling aansluit bij de ambities omtrent de kwalitatieve woonbehoefte. Het plan voorziet 30% van de beoogde woningen in het sociale huursegment, welke geschikt zijn voor jongeren en senioren. Een deel van de woningen krijgt een levensloopbestendig karakter. De overige woningen passen bij de rest van Lingemeer met een wat ruimer opgezet karakter. Binnen de gemeente Buren bestaat een relatief grote vraag naar koopwoningen in het duurdere segment. Bovendien is de locatie reeds in beleid aangewezen voor woningbouw.

2.3.4 Conclusie

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 door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Het Bkl 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 moeten de geldende planologische

mogelijkheden 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 (groen) en de locatie bij de entree van het woongebied Lingemeer kan worden gesteld dat deze locatie zich binnen bestaand stedelijk gebied bevindt. De omgeving van het besluitgebied wordt dus grotendeels gevormd door woningen en andere bebouwing/stedelijke functies. Het plangebied functioneert momenteel als stedelijk groen. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het besluitgebied, wordt geconcludeerd dat het plangebied in het bestaand stedelijk gebied ligt.

Bovendien kan gezien de heersende functies in de omgeving van het besluitgebied en het karakter van de beoogde ontwikkeling gesteld worden dat de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling op deze locatie past. De gronden zijn in het verleden reeds aangewezen als gronden die kansrijk zijn voor een woningbouwontwikkeling. De woningen sluiten aan bij de bestaande woonomgeving. Daarnaast wordt de ontwikkeling ruimtelijk gezien ingepast in de ruimtelijke 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 binnen bestaand stedelijk gebied.



sab adviseurs in ruimtelijke ontwikkeling

info@sab.nl - www.sab.nl

sab Arnhem

Frombergdwarsstraat 54
6814 DZ Arnhem

sab Amsterdam

Jacob Bontiusplaats 9
1018 LL Amsterdam