



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

De Wetering 1, Maurik

Gemeente Buren

Datum: 29 augustus 2023

Projectnummer: 230217

INHOUD

TOELICHTING

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	Verzorgingsgebied	6
2.3	Behoefte	8
2.4	Bestaand stedelijk gebied	13
3	Conclusie	14

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

Op de locatie aan De Wetering te Maurik is het gemeentehuis van de gemeente Buren gevestigd. Het gemeentehuis is echter te ruim voor de gemeente en het gebouw past niet meer bij hun nieuwe werkwijze. In de beoogde situatie wordt het gemeentehuis omgevormd tot appartementencomplex bestaande uit maximaal 85 sociale huur appartementen.

De ontwikkeling past echter niet binnen het geldende bestemmingsplan, aangezien het plangebied op dit moment de bestemming 'Maatschappelijk' heeft, waarbinnen wonen niet is toegestaan. Om de wensen te kunnen realiseren dient een separate bestemmingsplanprocedure te worden doorlopen. De 'maatschappelijke' bestemming zal worden vervangen door een 'woon' bestemming.

Het gemeentehuis wordt enkel inpandig verbouwd, aan de buitenkant zullen er geen wijzigingen plaats vinden. Het gebouw zal zodoende niet uitgebreid worden in oppervlakte en hoogte.



Aanzicht vanaf de noordelijke kant richting het gemeentehuis van Buren (bron: google.street-view)

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 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 volgen 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 ontwikkeling van maximaal 85 woningen, in de vorm van appartementen, in het huidige gemeentehuis binnen de bebouwde kom van Maurik. 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 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.

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 woningbouwplan dat voorziet in de ontwikkeling van 12 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling². Gelet op het woningbouwprogramma van het plan wordt gesteld dat er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is voorliggende ontwikkeling binnen het plangebied aan te merken als een 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.

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).

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 ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau 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

Inleiding

Hoofdstuk 2 van de Omgevingsverordening van de provincie Gelderland bevat onder andere regels inzake wonen, bedrijvigheid, glastuinbouw, veehouderij, grond- en drinkwater, natuur en landschap en energie. Voor voorliggend plan is het dan ook noodzakelijk om te kijken welke regels ten aanzien van wonen zijn vastgelegd. De Omgevingsverordening van de provincie Gelderland regelt in artikel 2.2 dat nieuwe woningen enkel zijn toegestaan wanneer deze passen binnen een door Gedeputeerde Staten vastgestelde regionale woonagenda.

De gemeente Buren vormt samen met 7 andere gemeente de regio Rivierenland. Binnen deze regio vindt onderlinge afstemming plaats over woningbouwontwikkelingen.

Verhuisbewegingen gemeente Buren

De kwantitatieve en kwalitatieve vraag wordt mede bepaald door de omvang van het verzorgingsgebied. Het verzorgingsgebied 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 gemeente.

Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat ruim een derde van de gevestigde personen in de gemeente Buren uit de gemeente zelf afkomstig is. Daarnaast komt circa 60% van de verhuisbewegingen naar Buren vanuit andere gemeenten. Ongeveer 6% van het totale aantal vestigers in Buren komt uit het buitenland.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Buren 2021

Verhuisbewegingen Buren	Aantal	Aandeel (%)
Binnen gemeente Buren	749	33,2%
Vanuit andere gemeenten	1.375	60,9%
Vanuit het buitenland	135	5,9%
Totaal aantal verhuizingen	2.259	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Tabel: Verhuisbewegingen naar Buren naar herkomst in 2020

Gemeente	Aantal	Aandeel (%)
Buren	749	33,2%
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	1,5%
Elders	757	33,5%
Totaal	2.259	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Uit de bovenstaande tabel volgt verder dat in eerste instantie vooral een sterke verhuisrelatie bestaat met de omliggende gemeentes in de provincie Gelderland zoals Tiel, Culemborg, Neder-Betuwe en West Betuwe. In mindere mate is er een verhuisrelatie de omliggende gemeentes in de provincie Utrecht zoals Veenendaal en Wijk bij Duurstede en met de grote steden Utrecht en Amsterdam. Naast de omliggende gemeentes en de grote steden komt er ook nog een derde uit de overige gemeentes. Het betreffen voornamelijk gemeenten die op nabije geografische afstand van de gemeente Buren liggen.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het marktgebied voor de woningen zich primair richt op de eigen gemeente Buren en de omliggende gemeentes. De overige gemeentes vormen op basis van de verhuisgegevens het secundair marktgebied. Gelet op deze gegevens, de aard en omvang van het plan wordt de gemeente Buren als marktgebied gehanteerd voor deze toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

2.3 Behoefte

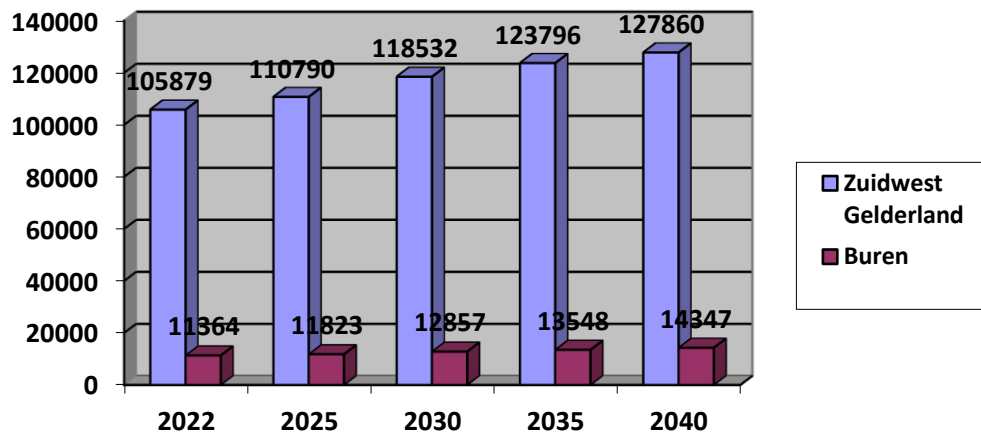
2.3.1 Algemeen

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

Prognose 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. De provincie Gelderland heeft eind 2021 de meest recente bevolkings- en huishoudensprognose uitgebracht. Voor de gemeenten Buren en de regio Zuidwest Gelderland ziet de huishoudensprognose voor de periode 2022 - 2040 er als volgt uit:



(Bron: prognose Provincie Gelderland (Statistisch Zakboek).

Uit de voorgaande informatie is af te leiden dat de gemeente Buren en de regio Zuidwest Gelderland de komende jaren t/m 2040 een positieve huishoudensprognose kent. De verwachting is dat het aan huishoudens in Buren tussen 2022 en 2040 met circa 2.983 en in de regio Zuidwest Gelderland met 21.981 toeneemt.

Het CBS houdt rekening met een huishoudensgroei van 2021 tot 2035 van 17,52% in de gemeente Buren en 12,55% in de regio Zuidwest Gelderland.

Woningbehoefte

In de Regionale Woonagenda Rivierenland 2020-2030 is het regionale woningbouwprogramma in kaart gebracht. Om de woningprogrammering wendbaarder te maken is ervoor gekozen om het werken met een bandbreedte. Voor de periode 2020-2030 is de onderkant van de bandbreedte van het regionaal woningbouwprogramma gebaseerd op de Primos basis prognose 2020. Voor de bovenkant van de bandbreedte geldt diezelfde prognose, maar wordt ook rekening gehouden met het inlopen van het huidige woningtekort. De onderkant bandbreedte wordt gekwalificeerd als het

minimaal benodigd aantal nieuwbouwwoningen om de druk op woningmarkt, ook in tijden van economische tegenspoed, niet verder te laten oplopen. De Primos prognose houdt echter geen rekening met het inlopen van bestaande woningtekorten. In de huidige overspannen woningmarkt willen de gemeenten op basis van kwalitatief passend woningaanbod het woningtekort waar mogelijk wel inlopen. Op dit moment kent de regio Rivierenland een woningtekort van gemiddeld 4,5%. Voor de bovenkant van de bandbreedte gaan de gemeenten er vanuit dat dit tekort de komende 10 jaar teruggebracht kan worden naar 0%.

Tabel: Regionaal woningbouwprogramma 2020-2030 in relatie tot Primos prognose 2020 en PBL prognose. (bron: Regionale Woonagenda Rivierenland 2020-2030)

	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

Vanuit de regionale afspraken is er voor Buren ruimte voor de realisatie van 800 tot 1.400 woningen tot 2030. De gemeente zet in op een woningprogramma dat uitgaat van maximaal 1.400 nieuwe woningen voor de periode 2020-2030. De onderstaande afbeelding geeft een overzicht van de verdeling van het nieuwbouwprogramma over de verschillende gebieden.

Tabel: Verdeling nieuwbouwprogramma over deelgebied (bron: Woningprogramma 2020-2030 gemeente Buren)

Gebied	Totaal huidig	%	% soc gebied	Nieuwbouw '15-'19	Prognose autonome groei	Bijdrage aan regio	Totaal	%	In plannen	Nog in te vullen
Deelgebied Beusichem	1.504	14%	18%	102	168	112	280	20%	95	185
Deelgebied Buren	2.203	20%	18%	55	210	140	350	25%	134	216
Deelgebied Maurik	1.947	18%	32%	212	126	84	210	15%	158	52
Deelgebied Lienden	2.422	22%	26%	93	244	162	400	29%	132	268
Buitengebied	2.877	26%	7%	18	92	62	160	11%	93	67
Totaal	10.953	100%	20%	480	840	560	1.400	100%	612	788

Actieplan Wonen

Gelderland heeft te maken met een urgente vraag naar meer woonruimte. Tot 2030 moeten er in de provincie ruim 80.000 nieuwe woningen gebouwd worden. Daarbij spelen verschillende opgaven:

- Belangrijke kwalitatieve verbeteringen op de woningmarkt vragen om aandacht. Bijvoorbeeld de snellere doorstroming van huishoudens en de grotere beschikbaarheid van zowel betaalbare woningen voor starters, ouderen en andere doelgroepen, als van sociale en middeldure koop- en huurwoningen.
- Bij de bouwproductie spelen een aantal belangrijke ambities: een zorgvuldig en zuinig gebruik van de ruimte, klimaatadaptatie, een circulaire bouw en energievoorziening, en inspelen op demografische ontwikkelingen.
- Een vlotte woningbouw wordt bemoeilijkt door verschillende knelpunten. Denk aan de capaciteitstekorten bij bouwbedrijven, gemeenten en nutsbedrijven en gestegen

bouwkosten. Ook door stikstofregels en -toetsen, duurzaamheidscriteria en procedures komt de bouw op locaties minder snel van de grond.

De urgentie is zo hoog, dat provincie Gelderland het Actieplan Wonen heeft opgesteld waarmee het een bijdrage wil leveren aan de uitvoering van de bouwopgave. Met het Actieplan Wonen wil de provincie de komende vijf jaar de bouw van circa 45.000 woningen versnellen. Dit aantal woningen is onderdeel van de 80.000 nieuwe woningen die in Gelderland tot 2030 gerealiseerd moeten worden

Conclusie

Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling binnen de gemeente Buren en de regio Zuidwest Gelderland/Rivierenland en de urgente vraag naar woonruimte binnen de provincie wordt geconcludeerd dat het plan past binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied.

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

Naast de kwantitatieve behoefte, bepaalt ook de kwalitatieve behoefte de woningvraag. De kwalitatieve behoefte richt zich op doelgroepen, woningtypen, prijsklassen en dergelijke.

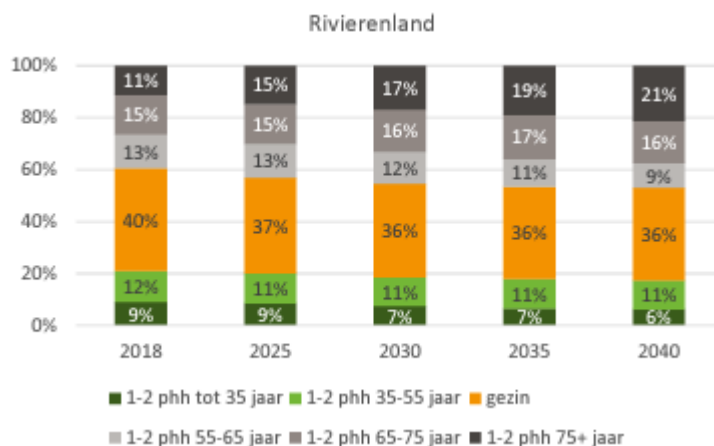
Leeftijdspggnose en bevolkingsontwikkeling

De kwalitatieve behoefte is sterk afhankelijk van de bevolkingsopbouw qua leeftijd. De prognose voor de leeftijdsspecifieke bevolkingsontwikkeling ziet er als volgt uit:

Tabel: Prognose leeftijdsspecifieke bevolkingsontwikkeling 2020-2040 (bron: Statistisch Zakboek)

Leeftijd	Buren		Zuidwest Gelderland	
	2022	2040	2022	2040
	Percentage	Percentage	Percentage	Percentage
0-14	15%	17%	16%	18%
15-24	11%	9%	12%	10%
24-44	21%	23%	23%	24%
45-64	31%	25%	29%	23%
65+	21%	27%	20%	26%

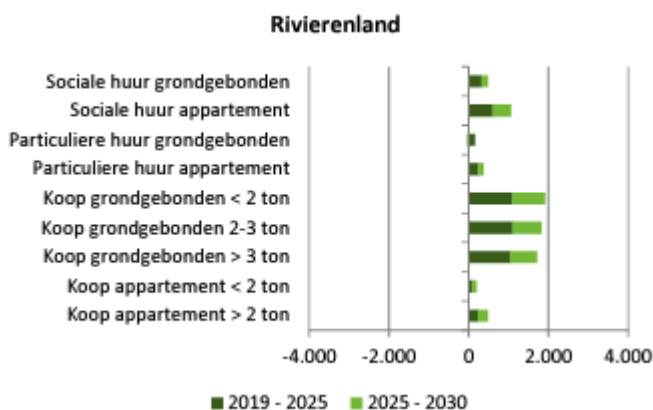
Uit de tabel is af te leiden dat de regio Zuidwest Gelderland en de gemeente Buren richting 2040 te maken krijgt met een sterke vergrijzing. Dit is eveneens terug te zien in de huishoudensontwikkeling. Het navolgende overzicht geeft vergelijkbare cijfers weer over de huishoudensontwikkeling in combinatie met leeftijd in de regio Rivierenland.



Huishoudensontwikkeling naar leeftijd en huishoudsamenstelling (bron: Bevolkings- en huishoudensprognose Gelderland 2019)

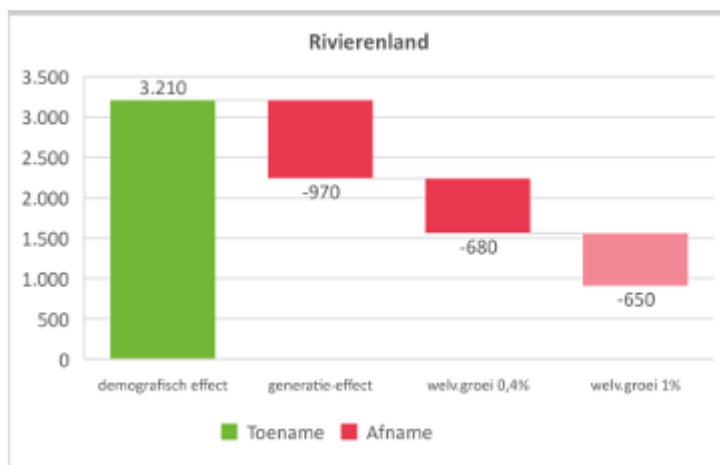
Regionale woningbehoefte

Uit de Bevolkings- en huishoudensprognose Gelderland 2019 blijkt dat er in Rivierenland van geen enkele categorie woningen een overschot is. Daarnaast blijkt dat naast de goedkope grondgebonden koopwoningen de grootste vraag is naar sociale huurappartementen.



Vraag en aanbod voor regio Rivierenland (bron: Bevolkings- en huishoudensprognose Gelderland 2019)

De behoefte aan sociale huurwoningen binnen rivierenland komt door het demografisch effect. Dit is weergegeven in het navolgende overzicht.



Ontwikkeling behoefte aan sociale huur tot 2030 (bron: Bevolkings- en huishoudensprognose Gelderland 2019)

Woningprogramma 2020 – 2030 Buren

Het woningprogramma 2020-2030 kent vier strategische pijlers:

1. Meer diversiteit in de voorraad met behoud van de 'dorpse' kwaliteiten.
2. Bouwen voor de jonge doelgroep.
3. Bouwen voor de oudere doelgroep.
4. Aandacht voor betaalbaarheid en vernieuwing van de sociale voorraad.

Het nieuwbouwprogramma gaat uit van het minimaal gelijk houden van het aandeel sociale huur in de voorraad van 20% en streeft naar een aandeel van 30% sociale huur in de nieuwbouwproductie.

Conclusie

Gelet op de kwalitatieve huishoudensontwikkeling met bijbehorende woonwensen kan gesteld worden dat het plan met haar programma dat gericht is op sociale huurwoningen, aansluit bij de demografische ontwikkelingen in het verzorgingsgebied. De ontwikkeling voorziet in een kwalitatieve behoefte van het marktgebied.

2.3.4 Conclusie

De ontwikkeling van het plangebied ten behoeve van woningbouw sluit aan op de woningbehoefte in de gemeente en anticipeert op de demografische ontwikkelingen door in te zetten op sociale huurappartementen. Daarmee sluit de ontwikkeling aan op gemaakte beleidsambities op verschillende niveaus en wordt ook een kwantitatieve bijdrage geleverd aan de woningbehoefte. De ontwikkeling voorziet daarom 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 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

Het plangebied maakt onderdeel uit van de bebouwde kom van Maurik. De grond waarop het gemeentehuis staat heeft de enkelbestemming maatschappelijk. Hoewel de omgeving van het plangebied groen is ingericht en het gemeentehuis aan de rand van het dorp is gelegen kan wel geconcludeerd worden dat het plangebied in 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. Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat de beoogde ontwikkeling is voorzien op een passende locatie binnen bestaand stedelijk gebied.

2.4.3 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 betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.