

Memo Ladder voor duurzame verstedelijking

opsteller: SAB
kenmerk: 190174
datum: 26 mei 2020
betreft: Memo Ladder voor duurzame verstedelijking Wildforstlaan 2 te Epe

Inleiding

Het voornemen bestaat om ter plaatse van het adres Wildforstlaan 2 te Epe het voormalige postkantoor met sorteercentrum te slopen en de locatie te herontwikkelen ten behoeve van een appartementengebouw, bestaande uit 17 appartementen in het dure segment. Mede door de aanwezigheid van een lift heeft het gebouw een levensloopbestendig karakter. Gezien de omvang van het woningbouwprogramma is een toets aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking benodigd. In deze notitie wordt hierop ingegaan.

Beleidskader

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 lid 2 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' en 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is in het Bro opgenomen en 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'.

Tevens is uit jurisprudentie de algemene lijn gekomen dat woningbouwplannen van minder 12 woningen kleinschalig zijn en niet hoeven te worden aangemerkt.

Stedelijke ontwikkeling?

Onderhavig bestemmingsplan is groter van schaal (17 nieuwe woningen) dan een plan van minder dan 12 woningen en moet aangemerkt worden als woningbouwlocatie en aldus als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Op basis daarvan is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking noodzakelijk.

Behoeft

De provincie Gelderland zet in de Omgevingsvisie Gaaf Gelderland in op het realiseren van voldoende aanbod aan woontypen en woonmilieu, passend bij de diversiteit van de woonvraag. Voor een ieder moet een passende woning beschikbaar zijn. Een goede balans tussen vraag en aanbod is dan ook noodzakelijk. Daarom is het bij het bepalen van de behoefte van belang zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte te beschouwen.

Kwantitatieve behoefte

Woonagenda Cleantech Regio 2018-2023

Epe maakt deel uit van de Cleantech Regio waarbinnen de samenwerkende gemeenten op regionaal niveau afspraken maken. Dit gebeurt onder meer op het gebied van woningbouw in de regionale woonagenda. In deze regionale woonagenda is de woningbehoefte voor de regio in de periode 2018-2027 uiteengezet:

Woningbehoefte Cleantech Regio 2018 tot 2027 (op basis van Primos 2016, afgerond op 25-tallen)								
	Apeldoorn	Brummen	Epe	Heerde	Lochem	Voorst	Zutphen	Totaal
A) Op basis van alleen huishoudensgroei	3400	650	450	350	600	775	700	6925
B) Inclusief inlopen (theoretisch) woningtekort	5150	700	575	400	875	975	1025	9700

Woningbehoefte 2018 tot 2027 op basis van Primos 2016: uitgaande van alleen de huishoudensgroei en de hogere bandbreedte waarin ook rekening wordt gehouden met het inlopen van het huidige (theoretische) woningtekort (Bron: Cleantech Regio).

De regio gaat uit van een bandbreedte wat betreft woningbouwbehoefte. Voor de realisatie van de hogere bandbreedte (B in de tabel) is het noodzakelijk dat vraag en aanbod goed op elkaar aansluiten en is het dan ook noodzakelijk om te sturen op de gewenste kwalitatieve aspecten.

Aanvullend is voor de gemeenten Apeldoorn, Epe en Zutphen een 'maatwerkafpraak' gemaakt. Deze gemeenten hebben de laatste jaren te maken gehad met een substantieel hoger vestigingssaldo (meer mensen die zich vestigen dan er vertrekken uit de gemeenten). Om in te kunnen spelen op deze extra woningbehoefte geldt voor deze gemeenten aanvullende woningbouwruimte. Het gaat om 450 woningen voor Apeldoorn, 180 voor Epe en 150 voor Zutphen.

Vanuit gegevens uit de provinciale woningmarktmonitor (stand per 1 januari 2019) volgt dat de totale netto plancapaciteit voor de regio bestaat uit circa 8.624 woningen. Het gaat dan om harde en zachte plancapaciteit, waarbij rekening is gehouden met de verwachte onttrekkingen. Op basis van de regionale woonagenda volgt dat op regionaal niveau onvoldoende plancapaciteit voorhanden is om in de kwantitatieve opgave voor de periode 2018 tot en met 2026 te kunnen voorzien, uitgaande van scenario B (9.700 woningen). De gemeente Epe lijkt met een netto plancapaciteit van 956 woningen voldoende planvoorraad te hebben om in de kwantitatieve behoefte te kunnen voorzien ($575+180=755$). Daarbij moet wel worden opgemerkt dat een aanzienlijk deel van de plancapaciteit van de gemeente Epe nog als 'zacht' moet worden bestempeld. Het gaat om meer dan 70% van de totale netto plancapaciteit. Dit deel van de netto plancapaciteit is nog niet verankerd in het benodigde juridisch-planologische kader en kent daarmee nog een onzekerheidsmarge. Concreet betekent dit dat 250 nieuwbouwwoningen momenteel tot de 'harde' plancapaciteit behoren en een directe juridisch-planologische bouwtitel hebben. Wanneer deze harde plancapaciteit wordt afgezet tegen de regionale kwantitatieve woningbouwafspraken (755 woningen) is er nog voldoende ruimte om nieuwe woningbouwontwikkelingen toe te voegen aan de harde plancapaciteit.

Woonagenda Epe 2019-2023

De gemeente Epe heeft in de Woonagenda 2019-2023 haar volkshuisvestelijke ambities vanuit de Woonvisie 2013 verder uiteengezet, waarbij rekening wordt gehouden met de hiervoor beschreven regionale woonagenda. De gemeente geeft in haar gemeentelijke woonagenda aan te streven naar verhoging van de woningbouwproductie op korte termijn. Daarmee wil de gemeente de huidige behoefte faciliteren, de te verwachten huishoudensgroei opvangen en de huidige druk op de woningmarkt verminderen. Verder wordt aangesloten op de kwantitatieve afspraken vanuit de regionale woonagenda. Voor nieuwe woningbouwinitiatieven zijn in de gemeentelijk woonagenda kaders opgesteld, bestaande uit kwantitatieve en kwalitatieve aspecten.

Kwantitatief is het volgende afgesproken:

- a *De in de regionale Woonagenda geschatte woningbehoefte voor de gemeente Epe hanteren wij als graadmeter om te bepalen aan hoeveel woningbouwplannen wij als gemeente ruimte geven.*
- b *Wij richten ons in eerste instantie op de kwalitatieve opgave bij het programmeren:*
 - 1 *bij de invulling van een woningbouwlocatie zijn niet de aantallen leidend maar de wijze waarop de bouw bijdraagt aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit en leidt tot een behoeftegerichte invulling (passend bij de lokale vraag en gericht op huisvestingsmogelijkheden voor doelgroepen en/of een verrijking van de huidige woonvoorraad).*
 - 2 *het ontwikkelen van transformatielocaties geven we prioriteit.*

- c *Bij uitbreidingslocaties stemmen wij de programmering af met de gemeenten in de Cleantech Regio en de Provincie Gelderland, volgens de afspraken in de regionale Woonagenda 2018.*

Aangezien voorliggend project een transformatielocatie betreft, is sprake van een prioritaire status. Tevens geldt dat in de voorgaande paragraaf een motivering is opgenomen dat er voldoende ruimte is binnen de regionale kwantitatieve afspraken om nieuwe woningbouwprojecten toe te voegen aan de harde plancapaciteit. Het project sluit daarmee aan bij de kwantitatieve kaders van de gemeentelijke woonagenda.

Interesse

Voor voorliggend project hebben zich inmiddels 35 geïnteresseerden gemeld, waarvan 27 uit Epe zelf (circa 80%). Het aantal geïnteresseerden overtreft ruimschoots het aantal woningen binnen het plan. Dit maakt dat ook gesteld kan worden sprake is van een behoefte.

Toetsing en conclusie

Met voorliggend plan wordt ingezet op de toevoeging van 17 woningen aan de harde plancapaciteit van de gemeente Epe. Hiervoor is binnen de regionale afspraken in de Cleantech Regio voldoende ruimte. Daarbij komt dat er ruimschoots voldoende geïnteresseerde kopers voor het project zijn. Hiermee kan worden geconcludeerd dat voor het initiatief sprake is van een kwantitatieve behoefte. Bovendien levert de realisatie van de levensloopbestendige woningen een bijdrage aan het realiseren van voldoende doorstroming op de woningmarkt. De toekomstige bewoners verlaten een woning, die weer betrokken kan worden door nieuwe huishoudens zoals starters of gezinnen, die op hun beurt mogelijk weer een woning verlaten en zo ontstaat er een 'treintje' aan verhuisbewegingen en doorstroming op de woningmarkt.

Kwalitatieve behoefte

Woonagenda Cleantech Regio 2018-2023

Naast de kwantitatieve afspraken die de gemeente Epe in de Cleantech Regio heeft gemaakt, zijn er ook kwalitatieve afspraken gemaakt ten aanzien van woningbouwontwikkelingen. Zo maakt het behouden en versterking van de ruimtelijke kwaliteit in de regio een belangrijk onderdeel uit van de regionale woonagenda. Een speerpunt daarbinnen is bijvoorbeeld het vinden van oplossingen van ruimtelijke en maatschappelijke knelpunten door transformatie of sloop van leegstaand vastgoed. Op het gebied van wonen is vraaggericht bouwen met een rol van de consument in de ontwikkeling een van de richtinggevende principes binnen de regionale woonagenda.

Meer specifiek wordt in de regionale woonagenda voor de gemeente Epe benoemd dat onder meer wordt ingezet op het sneller bouwen van meer woningen, waarbij de focus ligt op transformatie, herstructurering, wonen en zorg en innovatieve woonvormen. Klimaat speelt een nadrukkelijke rol bij locatiekeuzes voor woningbouwontwikkelingen.

Concreet bevat de regionale agenda een tiental richtinggevende principes:

ONZE TIEN RICHTINGGEVENDE PRINCIPES

RUIMTELIJKE KWALITEIT

De locatie in relatie tot zijn omgeving staat centraal. In gemeentelijke structuur- en omgevingsvisies ligt de koers vast. Behoud en versterking van ruimtelijke kwaliteit in de regio **geven wij vorm** door:

1. Wij stimuleren het vestigingsklimaat met focus op binnensteden en dorpskernen (bijv. leefomgeving, bereikbaarheid, innovatie en sociaal kapitaal)
2. Wij dragen bij aan het oplossen van ruimtelijke en maatschappelijke knelpunten (bijv. transformatie of sloop leegstand/vrijkomend vastgoed)
3. Wij stimuleren de leefbaarheid van wijken en dorpskernen (bijv. sociale veiligheid, levendigheid en verblijfskwaliteit)
4. Wij hebben oog voor beeldbepalende unieke locaties (bijv. monumentaal, CTR iconen)
5. Wij gaan duurzaam en zorgvuldig om met de beschikbare ruimte in de steden, dorpen en ommeland (bijv. benutten bestaand vastgoed of bebouwde ruimte, duurzame foodprint, oog voor klimaatadaptatie)

WONEN

De goede woning op de juiste plek voor (een) specifieke doelgroep(en) staat centraal. Met woonvisies/ -agenda's en provinciale en regionale beleidsvorming **geven wij hier invulling** aan:

6. Wij gaan voor een evenwichtige opbouw van de woningvoorraad (bijv. aanvullend op wat er al staat c.q. waarin de bestaande voorraad niet kan voorzien, aanpasbaar bouwen)
7. Wij hebben ook voor het sociaal-demografisch perspectief (bijv. langer zorgeloos thuis wonen, friends concepten)
8. Wij bouwen vraaggericht en zo flexibel mogelijk (bijv. rol consument in ontwikkeling, tijdelijke woonvormen)
9. Wij creëren het juiste woonmilieu (bijv. ook voor woning én omgeving in termen van kwaliteit, bereikbaarheid, voorzieningen, etc.)
10. Wij stimuleren het verduurzamen van de bestaande woningvoorraad (bijv. duurzame footprint)

Voorliggend initiatief sluit bij veel van de principes aan. Zo wordt met het initiatief een leegstaande binnenstedelijke locatie herontwikkeld, waarbij zich kansen voordoen om de huidige beperkingen op het gebied van klimaatadaptatie, sociale veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid op te pakken (2, 3 en 5). Tevens wordt voorzien in levensloopbestendige woningen op nabije afstand van het centrum van Epe, waarvoor zich inmiddels ruimschoots voldoende geïnteresseerden zich hebben aangemeld (7, 8 en 9). Zo draag dit initiatief bij aan het realiseren van verschillende regionale woonambities uit de regionale woonagenda.

Woonagenda Epe 2019-2023

In de gemeentelijke woonagenda wordt uitgesproken dat een belangrijk deel van het woningbouwprogramma in moet zetten op het marktsegment dat aansluit op de behoefte van gezinnen met kinderen en senioren. Aangezien er in het initiatief ruimte is voor de realisatie van een lift voorziet het plan op levensloopgeschikt wonen, één van speerpunten uit de woonagenda, op nabije afstand van het centrum van Epe en wordt ingezet op huisvestingsmogelijkheden voor de seniorendoelgroep. Voor nieuwe woningbouwinitiatieven zijn in de gemeentelijk woonagenda kaders opgesteld, bestaande uit kwantitatieve en kwalitatieve aspecten. Kwalitatief is het volgende afgesproken:

- a *Het uitgangspunt is onze visie en de thema's zoals daarin genoemd:*
 - 1 *We richten ons op gezinnen en senioren om de groei van het aantal huishoudens in onze gemeente blijvend te faciliteren.*
 - 2 *We sturen op het toevoegen van sociale huurwoningen voor de lage inkomensgroepen.*
 - 3 *We faciliteren de bouw van betaalbare huurwoningen voor de middeninkomens.*
 - 4 *We streven naar een evenwichtige verdeling van het woningbouwprogramma in de koopsector waarbij het accent ligt op goedkope- en middel dure koopwoningen, met een beperkt aandeel dure koop.*
 - 5 *We hebben speciale aandacht voor jongeren en starters.*
 - 6 *We geven ruimte aan innovatieve concepten.*
- b *Wij laten ons leiden door de 10 richtinggevende principes over ruimtelijk kwaliteit en wonen. Een woningbouwinitiatief wordt langs deze meetlat gelegd. Bij een verzoek om woningbouw moet aangegeven worden hoe wordt bijgedragen aan het versterken van de ruimtelijke*

- kwaliteit en op welke wijze de woningbouw behoeftegericht is en aansluit op de lokale vraag.*
- c Voor woningbouw aan beeldbepalende structuren of aan een cultuurhistorisch straatbeeld (welstandsniveau 1) gelden hoge kwaliteitscriteria en moet de kwaliteitsimpuls mede op de omgeving gericht zijn.
 - d Wij kiezen voor transformatie, met aanvullend beperkt inbreiden en beheerst uitbreiden.
 - e Voor het buitengebied geldt specifiek beleid voor vrijkomende gebouwen en landgoederen.
 - f De te realiseren woningen zijn energieneutraal.

Met voorliggend initiatief wordt ingezet op de realisatie levensloopbestendige appartementen in de dure koopsector. Daarmee wordt voornamelijk ingezet op de huisvestingsmogelijkheden van senioren (a1). Daarbij komt dat met dit initiatief een leegstaand pand wordt gesloopt (d) en wordt voorzien van een nieuwe invulling, waarmee kansen ontstaan om de huidige beperkingen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, sociale veiligheid, duurzaamheid e.d. op te pakken en te voorzien van een nieuwe, passende functie (b). Voor de nieuwe functie geldt dat zich inmiddels ruimschoots voldoende geïnteresseerden (35) hebben aangemeld, waarbij geldt dat het merendeel (circa 80%) uit Epe zelf afkomstig is. Zo sluit dit plan aan bij de lokale behoefte (b). Het bouwplan is na nauwe samenspraak tot stand gekomen met onder meer de rayonarchitect van het Gelders Genootschap (welstand), zodat sprake is van een passende ruimtelijke uitstraling (c). Tot slot geldt dat het initiatief voorziet in energieneutrale appartementen (f), waarbij diverse duurzaamheidsprincipes worden toegepast, onder meer wat betreft het materiaalgebruik, energiegebruik ('Energie in balans') en de behandeling van regenwater. Er zal worden voldaan aan de GPR-gebouw score die de gemeente hanteert. Dit tezamen maakt dat het initiatief aansluit bij de kwalitatieve kaders uit de gemeentelijke woonagenda.

Wat betreft locatiekeuze zet de gemeente Epe allereerst in op transformatie, daarna op inbreiding en als laatste op uitbreiding. Met voorliggend initiatief wordt door middel van een sloop-nieuwbouw ontwikkeling bestaand bedrijfstuig omgezet ten behoeve van wonen. Daarmee is sprake van transformatie. Voor transformatielocaties zijn ook enkele aanvullende principes vastgelegd in de gemeentelijke woonagenda:



TRANSFORMATIELOCATIES

Prioriteit bij afweging:

1. De 10 richtinggevende principes.
2. De ruimtelijke kwaliteitswinst (met extra nadruk in gebieden met welstandsniveau 1).
3. Ruimte voor woningbouw in elk geval als er sprake is van het verplaatsen van detailhandel gelegen buiten het kernwinkelgebied naar de centra van Epe en Vaassen (zoals opgenomen in de structuurvisie van het centrum van Epe en Vaassen).
4. Maatwerk gericht op locatie en doelgroep (en).

Programma:

1. In en aansluitend op de centra is het programma gericht op appartementen (levensloopbestendig).
2. Daarbuiten geven wij prioriteit aan grondgebonden woningen.
3. De focus op het betaalbare en middel dure segment.

Na te streven prijsdifferentiatie¹:

1. Bij 1-10 woningen: 1 segment (goedkoop/sociale huur, betaalbare huur/middelduur of mits gemotiveerd duur)
2. Bij 11-20 woningen: 2 segmenten, waarvan minimaal 25% in 1 segment.
3. Vanaf 21 woningen: 3 segmenten, waarvan minimaal 20% per 1 segment.

Beleid

1. Tussen 2019-2021 ligt sterk de nadruk op de transformatie van locaties. Verzoeken om woningbouwinitiatieven zijn dan ook in beginsel kansrijk, mits ruimtelijk passend.

Wat betreft het aspect 'prioriteit bij afweging' in relatie tot het initiatief wordt verwezen naar de eerder beschreven toetsing ten aanzien van de 10 richtinggevende principes uit de regionale woonagenda. Tevens is hiervoor ook reeds aandacht besteed aan de ruimtelijke kwaliteitswinst die met dit project wordt gerealiseerd. Ten aanzien van het aspect 'programma' geldt dat dit project aansluit bij het principe om direct aansluitend op centra ruimte te bieden aan levensloopbestendige appartementen. De beoogde prijsdifferentiatie wordt binnen het initiatief niet bewerkstelligd. Wel zullen de toekomstige bewoners een woning verlaten, die weer betrokken kan worden door nieuwe huishoudens zoals starters of gezinnen, die op hun beurt mogelijk weer een woning verlaten en zo ontstaat er een 'treintje' aan verhuisbewegingen en doorstroming op de woningmarkt waarbinnen meerdere doelgroepen kansen krijgen om passende huisvesting te vinden. Tot slot is sprake van een transformatielocatie, die een prioritaire en kansrijke status hebben binnen het gemeentelijk woonbeleid.

Op basis van het voorgaande wordt geconcludeerd dat het project aansluit bij de principes en kaders uit de gemeentelijke woonagenda.

Toetsing en conclusie

Met onderhavig project kan uitstekend invulling geven aan de behoefte aan meer woningen geschikt voor senioren. De woningen betreffen appartementen (levensloopbestendig) op nabije afstand van het centrum van Epe en dichtbij de hier aanwezige voorzieningen. Tevens wordt met het initiatief invulling gegeven aan een van de prioritaire en kansrijke transformatielocaties binnen de gemeente, waarbij zich verschillende kansen voordoen om de huidige ruimtelijke beperkingen van de locatie op te pakken. Hiermee is de kwalitatieve behoefte eveneens voldoende aangetoond.

Locatie binnen bestaand stedelijk gebied?

Naast het aantonen van de behoefte dient op grond van de Ladder de locatiekeuze te worden gemotiveerd in het geval de gekozen locatie niet binnen het bestaand stedelijk gebied is gelegen.

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.*

De locatie is gelegen binnen de bebouwde kom van Epe en is in het geldende bestemmingsplan bestemd als 'Gemengd' en is momenteel ingericht als postkantoorlocatie. Omdat de locatie geheel een stedelijke bestemming heeft en gelegen is binnen de bebouwde kom, kan de locatie worden gezien als een locatie binnen bestaand stedelijk gebied. Gezien dit feit is het niet noodzakelijk en niet zinvol om alternatieve locaties te zoeken.