

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

opsteller: SAB
kenmerk: 170557
datum: 22 maart 2018
betreft: Toets Ladder voor duurzame verstedelijking Ter Heerdtshof Vassen

Inleiding

Het voornemen bestaat om ter plaatse van de voormalige garage Wielink aan de Dorpsstraat 48-52 te Vaassen een project te realiseren bestaande uit een bibliotheek en 18 appartementen. Het plan heeft de naam Ter Heerdtshof.
Gezien 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 (18 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.

Behoefte

Kwantitatieve behoefte

Regionale behoefte en afspraken

Epe maakt deel uit van de regio Stedendriehoek, en de samenwerkende gemeenten in deze regio hebben een regionale woonagenda opgesteld. Daaruit voortvloeiend worden afspraken gemaakt met de regio en de provincie over de woningbouwprogrammering.

Uit het Kwantitatief afsprakenkader wonen van de Stedendriehoek volgt een basisafpraak om 7.640 woningen te realiseren. Voor de gemeente Epe geldt uit de basisafspraken en de binnenregionale verdeling een woningbouwopgave van 820 woningen.

Woonvisie 2013 gemeente Epe

In de Woonvisie 2013 van de gemeente Epe is het aantal van 790 woningen opgenomen. Aan deze woonvisie is een programmeringslijst (inclusief reservecapaciteit) gekoppeld. Op basis van deze lijst is het aantal woningen, inclusief de bijbehorende locaties, vastgelegd op 938 woningen. Vervolgens is het aantal te ontwikkelen locaties gefaseerd na 2019, met in totaal circa 380 woningen. Het aantal te bouwen is daarmee hoger dan de bouwcapaciteit die regionaal voor Epe is vastgesteld, maar binnen de grens van 30% extra plancapaciteit in verband met planuitval en vertraging. Deze hoge capaciteit heeft tot gevolg dat nieuwe initiatieven die niet op de programmeringslijst staan en die voorzien in woningbouw nauwelijks kansrijk zijn, temeer de provincie Gelderland kwantitatief blijft sturen.

Tevens blijkt dat enkele locaties die wel op de programmeringslijst zijn opgenomen, waarschijnlijk niet meer tot ontwikkeling komen. Dit betreffen zowel harde als zachte plannen. Deze situatie vraagt om nieuw beleid en ingrijpen van de gemeente. In de Woonvisie is hierop voorgesorteerd. In 2016 is dit nieuwe beleid vastgesteld (zie hierna).

Beleidskader nieuwe kaders woningbouwinitiatieven 2016, regie op plancapaciteit (vastgesteld d.d. 13 oktober 2016)

De gemeenteraad heeft op 13 oktober 2016 het beleid voor nieuwe woningbouwinitiatieven uit 2015 gewijzigd. In het beleid staat onder welke voorwaarden een woningbouwinitiatief als

kansrijk wordt aangemerkt. Ook worden kansrijke locaties benoemd en heeft de gemeenteraad opnieuw aangegeven woningbouwplannen in te trekken als blijkt dat plannen niet van de grond komen. De gemeenteraad wil op deze manier ruimte maken voor kansrijke initiatieven die bijdragen aan de kwaliteit van onze gemeente.

In de Woonvisie worden een aantal kwaliteitscriteria genoemd als het gaat om de locaties waarbinnen woningen gerealiseerd kunnen worden. De Woonagenda gemeente Epe 2016-2010 betreft een beleidsmatige concretisering van de Woonvisie en borduurt op het vorenstaande voort. Vandaar dat de doelstellingen van dit nieuwe beleid over nieuwe woningbouwinitiatieven ongewijzigd blijven ten opzichte van het huidige beleidskader.

In de Woonvisie 2013 is de koers uitgezet voor nieuwe woningbouwinitiatieven. Nieuwe woningbouwinitiatieven hebben invloed op de bestaande plannen. De plancapaciteit neemt bij het honoreren van het nieuwe woningbouwinitiatief toe. Dit is niet (altijd) gewenst. Door nieuwe woningbouwplannen toe te voegen, ontstaat automatisch het mechanisme om te herprogrammeren en neemt de concurrentie tussen locaties toe. Uiteindelijk zal in een dergelijke situatie ook de oproep vanuit de provincie Gelderland en de regio Stedendriehoek klinken om de plancapaciteit te verlagen om binnen de gemaakte kwantitatieve afspraken te kunnen blijven.

Als basisregel geldt dat geen medewerking verleend wordt aan nieuwe verzoeken om woningbouw, voor zover deze niet zijn opgenomen in de gemeentelijke planningslijst zoals deze jaarlijks (1 april) bij de provincie Gelderland wordt aangeleverd.

De gemeente Epe wil openingen creëren op de woningbouwmarkt om kansrijke initiatieven te realiseren als daarmee maatschappelijke doeleinden nagestreefd worden. Met het beleid streeft de gemeente dan ook de volgende doelen na:

- Het tegengaan van leegstand in de kernen en het toevoegen van ruimtelijk kwaliteit dat ten dienste staat aan het vestigingsklimaat en leefbaarheid van de omgeving;
- De transitie in de zorg en het demografisch perspectief;
- De landschappelijke kwaliteit van het buitengebied.

Vanzelfsprekend bezit de gehele gemeente kwaliteit en heeft elke plek een identiteit, dan wel liggen er kansen beiden te verbeteren. Als echter van dit gegeven wordt uitgaan, is het zoekgebied voor woningbouw te groot gezien de beperkte plancapaciteit en is het mogelijk dat voorkeurlocaties voor woningbouw achter het net vissen, omdat de plancapaciteit niet (meer) toereikend is. De doelstellingen van dit beleid, gevoegd bij het beleid zoals dat door de gemeenteraad is vastgesteld (ruimtelijk/economisch) leidt ertoe dat de zoeklocaties voor woningbouw oplichten uit:

- de structuurvisies van de centra van Epe en Vaassen;
- de waardevolle- en beeldbepalende structuur van de kernen Emst, Epe, Oene en Vaassen;
- het beleid voor vrijkomende agrarische gebouwen en het landgoederenbeleid.

Voor de kernen Epe en Vaassen (bebouwde kom) houdt dit in dat een locatie kansrijk is:

- als deze gelegen is binnen de grenzen van de structuurvisie voor het centrum van Epe (vastgesteld 2011) en voor het centrum van Vaassen (vastgesteld 2009);

of:

- als sprake is van het herstructureren/revitaliseren van bestaand vastgoed binnen de bebouwde kom, dan wel sprake is van een braakliggend perceel waarop een bouwtitel rust en de betreffende locatie gelegen is in een waardevolle of beeldbepalende structuur; of
- als sprake is van het verplaatsen van detailhandel gelegen buiten het kernwinkelgebied naar de centra van Epe en Vaassen, één en ander zoals dat is aangeduid in de structuurvisie van het centrum van Epe en Vaassen; of
- als sprake is van een transformatie naar wonen van een bestemming met een maatschappelijke functie en een herbenutting van de maatschappelijke functie onaannemelijk is in de toekomst.

Toetsing en conclusie

Onderhavig plangebied is gelegen in het centrum van Vaassen en wordt ook binnen de structuurvisie Vaassen genoemd als herontwikkelingslocatie. Hiermee komt de locatie zonder twijfel in aanmerking komt voor realisatie in de periode 2015-2019.

De gemeente heeft hiernaast voor het plangebied capaciteit gereserveerd. Het plan is opgenomen in de gemeentelijke woningbouwprogrammering.

Het plan past daarmee in het gemeentelijk woningbouwprogramma en de regionale afspraken. Hiermee kan worden geconcludeerd dat voor het initiatief sprake is van een kwantitatieve behoefte.

Kwalitatieve behoefte

Algemeen

Uit voorgaande blijkt dat de gemeente in haar kwantitatieve programmering rekening houdt met het ontwikkelen van het plangebied, omdat de gemeente het project vanuit kwalitatief oogpunt kansrijk acht en het aansluit bij de structuurvisie voor het centrum van Vaassen.

Anticiperen op kanteling naar zorg

Uit de woonvisie blijkt dat het aantal 65-plussers de komende jaren sterk toeneemt in de gemeente Epe. De piek van de vergrijzing ligt landelijk gezien in 2039. Meer dan helft van de 6.000 zelfstandig wonende 65-plussers in Epe woont op dit moment (2013) niet in een levensloopbestendige woning, 80% van deze groep woont in een eengezinswoning, 70% van deze groep woont in een koopwoning. Onder meer vanwege de vergrijzing komen er steeds meer eenpersoonshuishoudens.

Ouderen geven vaak aan de wens te hebben om naar een appartement te verhuizen. De praktijk laat echter zien dat zij deze stap uiteindelijk vaak niet maken. Reden hiervoor is dat ouderen steeds kritischer worden en vaak nog prima wonen waardoor zij geen haast hebben om te verhuizen. Men verleiden om toch te verhuizen vraagt om een aanbod van appartementen, dat zeer nauw luistert. Belangrijk is dat een combinatie van factoren, zoals de locatie, prijs, kwaliteit, veiligheid en uitstraling, aansluit bij de wensen van ouderen. Samenwerken met een partij die bewezen succes heeft met het bouwen van dit soort duurzame, levensloopbestendige appartementen voor ouderen, kan helpen dit doel te realiseren. In onderhavige situatie is dit het geval.

Uit de match tussen de woningbehoefte en het bestaande woningaanbod blijkt vooral een grotere behoefte aan woningen die geschikt zijn voor senioren. Dit is te verklaren vanwege de sterke toename van de oudere huishoudens in Epe. Ook uit andere onderzoeken (Wonen met zorg 2010-2020, Companen) blijkt een grote behoefte aan nultredenwoningen (huur en koop) in de gemeente.

De gemeente kan, zoals eerder aangegeven, in beperkte mate woningen toevoegen aan de huidige woningvoorraad. Het is dus van groot belang dat deze woningen geschikt zijn (of eenvoudig geschikt gemaakt kunnen worden) voor senioren, gezien de sterke en verder stijgende behoefte aan levensloopgeschikte/ nultredenwoningen in de gemeente. Dit komt omdat woningtypes voor senioren (seniorenwoningen/appartementen) beperkt aanwezig zijn in de huidige voorraad én omdat de oudere huishoudens het sterkst toenemen in de komende jaren.

De gemeente wil in haar woningbouwprogramma voorzien in de vraag van het toenemend aantal kleine en oudere huishoudens in Epe. In het programma is een deel bestemd voor de toevoeging van appartementen. Het toevoegen van appartementen voor ouderen luistert zeer nauw als het gaat om woonkwaliteit en locatie. Aansluiting bij de werkelijke marktvraag is dus noodzakelijk. Bijsturen kan zo nodig plaatsvinden via de zachte plancapaciteit van het woningbouwprogramma.

Toetsing en conclusie

Onderhavig project kan uitstekend invulling geven aan de behoefte aan meer woningen geschikt voor senioren. De woningen betreffen appartementen (nultredenwoningen) in het centrum Vaassen en dichtbij de hier aanwezige voorzieningen. De woningen kunnen worden uitgevoerd als verzorgd wonen. Hiermee is de kwalitatieve behoefte eveneens voldoende aangetoond.

Concrete actuele behoefte

Ten slotte is er onderzocht of er sprake is van een concrete actuele behoefte. Er zijn twee sterke aanwijzingen dat hiervan sprake is:

1. Ten eerste blijkt uit nadere gegevens van lokale makelaars (zie de bijlage) dat er een zeer beperkt bestaand aanbod is voor appartementen en seniorenwoningen in Vaassen. Het betreft slechts enkele appartementen, waarvan enkele niet geschikt zijn voor senioren. Seniorenwoningen zijn nagenoeg niet beschikbaar in Vaassen.
2. Ten tweede hebben zich voor de 18 appartementen in Vaassen reeds ca. 70 belangstellenden (zowel serieuze mensen als nieuwsgierige mensen) gemeld. genoteerdbelangstellenden gemeld bij de initiatiefnemer. Deze groep uit grofweg de volgende indeling:
 - 10 belangstellenden hebben interesse voor prijzen tussen de € 200.000 / € 250.000
 - 20 belangstellenden hebben interesse voor prijzen tussen de € 250.000 / € 275.000
 - 10 belangstellenden hebben interesse voor prijzen tussen de € 275.000 / € 300.000
 - 10 belangstellenden hebben interesse voor prijzen boven de € 300.000

De overige gegadigden hebben geen belangstelling voor het Ter Heerdtshof.

Hiermee lijkt er eerder sprake van een veel grotere behoefte dan het nu geboden aanbod dan een te kleine behoefte.

Concluderend blijkt dat er sprake is van een duidelijke concrete en actuele behoefte aan de woningen.

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 Vaassen en is in het geldende bestemmingsplan bestemd als bedrijf. 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.

Bijlage:

Gegevens makelaars over aanbod en vraag in Vaassen

Huidig aanbod appartementen/seniorenwoningen Vaassen

3 stuks Zonder lift centrum ongeveer groot 75m² /vraagprijs rond de €175.000,- (niet geschikt voor ouderen)

1 stuks Met lift 1 in het centrum groot 85m²/vraagprijs € 250.000,-

1 stuks Met lift maisonnette centrum groot 133m² (GEEN parkeerplaats, moeilijk bereikbare berging) / vraagprijs € 300.000,- (minder goed geschikt voor ouderen).

Een deel van de ouderen wil niet op een appartement wonen maar wil een seniorenwoning kopen. Deze zijn nagenoeg niet beschikbaar in Vaassen.

Inschrijving Ter Heerdtshof

70 belangstellenden (zowel serieuze mensen als nieuwsgierige mensen) genoteerd naar aanleiding van de Ter Heerdtshof.

Zoals nu de inventarisatie gemaakt is door de makelaars bestaat deze groep uit grofweg de volgende indeling:

- 10 belangstellenden hebben interesse voor prijzen tussen de € 200.000,-/€ 250.000,-
- 20 belangstellenden hebben interesse voor prijzen tussen de € 250.000,-/€ 275.000,-
- 10 belangstellenden hebben interesse voor prijzen tussen de € 275.000,-/€ 300.000,-
- 10 belangstellenden hebben interesse voor prijzen boven de € 300.000,-

20 gegadigden hebben aan gegeven geen belangstelling te hebben voor het Ter Heerdtshof, maar zij gaan voor de grotere, luxere en duurdere appartement aan de Kerkweg