



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Oosterbeek, Utrechtseweg 71-79

Gemeente Renkum

Datum: 8 november 2021

Projectnummer: 160298.01

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	Verzorgingsgebied	6
2.3	Behoefte	7
2.4	Bestaand stedelijk gebied	11
3	Conclusie	12

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

Sinds de sluiting van bakkerij Fa. P. Hus in juli 2018 is aan de Utrechtseweg 71 een inbreidingslocatie ontstaan. Met de aankoop van het aangrenzende perceel aan de noordzijde bestaat het voornemen om ter plaatse van de twee percelen te voorzien in twee appartementencomplexen met in totaal 21 appartementen in het middeldure/dure koopsegment..

Het plan is niet mogelijk binnen het vigerende bestemmingsplan 'Oosterbeek-Noord 2014', aangezien hier sprake is van de bestemming 'Centrum'. Deze bestemming laat woningbouw toe. Het beoogde bouwplan past echter niet binnen het bouwvlak en de ter plaatse geldende bouwregels. Om die reden is een nieuw bestemmingsplan benodigd. Eén van de aspecten die onderdeel uitmaakt van een goede ruimtelijke ordening

is de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. In voorliggend document wordt dit haalbaarheidsaspect in relatie tot het voornemen nader beschouwd.

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 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 twee appartementencomplexen, bestaande uit in totaal 21 appartementen, binnen de bebouwde kom van Oosterbeek. 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. Met voorliggend initiatief worden gronden bestemd als ‘Centrum’ omgezet naar wonen, waarbij meer dan 11 woningen planologisch worden toegestaan. Daarmee wordt gesteld dat 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

De gemeente Renkum vormt samen met 19 andere gemeenten de stadsregio Arnhem-Nijmegen. Binnen deze stadsregio vindt onderlinge afstemming plaats over woningbouwontwikkelingen. De gemeenten Renkum, Arnhem, Lingewaard, Overbetuwe, Rheden en Rozendaal vormen gezamenlijk de subregio Arnhem en omgeving en kennen als subregio binnen de stadsregio ook onderlinge woningbouwafspraken.

Verhuisbewegingen

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 Renkum worden geanalyseerd, blijkt uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat ongeveer één derde van alle gevestigde personen in Renkum uit de gemeente zelf afkomstig is.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Renkum in 2020

Verhuisbewegingen Renkum	Aantal	Aandeel
Binnen gemeente Renkum	1.062	33,6%
Vanuit andere gemeenten	1.931	61,2%
Vanuit het buitenland	164	5,2%
Totaal aantal verhuizingen	3.157	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Daarnaast zijn in eerste instantie vooral verhuisrelaties met de gemeente Arnhem en Nijmegen. Van buiten de stadsregio Arnhem-Nijmegen valt op dat eveneens een relatief grote verhuisrelatie bestaat met Ede en Wageningen, buurgemeenten aan de westzijde. Navolgende tabel laat de meest relevante verhuisbewegingen naar de gemeente Renkum vanuit andere gemeenten zien.

Tabel: Verhuisbewegingen naar Renkum naar herkomst in 2020

Gemeente	Aantal	Aandeel
Arnhem	456	23,6%
Ede	174	9,0%
Wageningen	168	8,7%
Nijmegen	79	4,1%
Overbetuwe	73	3,8%
Amsterdam	70	3,6%
Utrecht	68	3,5%
Rheden	46	2,4%
Lingewaard	38	2,0%
Veenendaal	35	1,8%
Elders	724	37,5%
Totaal	1931	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het marktgebied voor de woningen zich primair richt op de gemeente Renkum met een uitloop richting andere (buur)gemeenten. Gelet op de aard van de omvang van het plan wordt de gemeente Renkum als marktgebied gehanteerd voor deze toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

2.3 Behoeft

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 die binnen het marktgebied spelen. Voor de kwantitatieve woningbehoefte geldt dat het sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van het aantal huishoudens. Voor de gemeente Renkum geldt dat er voor de periode 2015-2040 een toename van ongeveer 450 huishoudens wordt geprognostiseerd.

Subregionale woonagenda Arnhem e.o.

Voor de subregio Arnhem en omgeving (gemeenten Renkum, Arnhem, Lingewaard, Overbetuwe, Rheden en Rozendaal) is behoefte voor de periode 2017-2027 naar een netto toevoeging van circa 13.500 te realiseren woningen. In dit aantal zit nieuwbouw maar ook woningen die worden gerealiseerd in bijvoorbeeld bestaande leegstaande panden (transformatie). Het aantal wordt niet gezien als hard maximum. Om de twee jaar wordt dit aantal geactualiseerd naar aanleiding van de meest recente provinciale

huishoudens- en bevolkingsprognose. Daarnaast vindt om de 3 jaar een nieuw woningbehoefteonderzoek plaats om vraag en aanbod naast elkaar te kunnen zien.

Woningmarktmonitor regio Arnhem-Nijmegen

De regio Arnhem-Nijmegen hebben een gezamenlijke woningmarktmonitor. In de monitor is onder meer inzicht te vinden in de verhouding tussen de woningbehoefte en het aantal harde en zachte plannen. Dit is inzichtelijk gemaakt voor de gehele regio, voor de verschillende subregio's en op gemeenteniveau. Raadpleging (november 2021) van deze monitor levert het volgende beeld op:

Schaalniveau	Behoefte	Gerealiseerd	Restopgave	Plannen		
				Hard	Zacht	Onbekend
Arnhem-Nijmegen	32.460	3.381	29.079	14.925	18.70	585
Arnhem e.o.	12.505	1.582	10.923	6.305	3.708	14
Renkum	655	86	569	346	241	-

Zowel op regionaal, subregionaal als gemeentelijk niveau geldt dat er sprake is van een restopgave om in de woningbehoefte tot aan 2030 te kunnen voorzien. Ook geldt voor alle drie de schaalniveaus dat de huidige hoeveelheid harde plannen onvoldoende is om in de volledige restopgave te kunnen voorzien. Dit betekent dat het noodzakelijk is om nieuwe plannen 'hard' te maken door ze te voorzien van een juridisch-planologische bouwtitel om in de woningbehoefte te kunnen voorzien. In de gemeente Arnhem gaat het om 223 woningen (restopgave minus harde plannen). Met de geschetste zachte plancapaciteit kan worden beantwoord aan de restopgave. Al geldt hierbij de kanttekening dat gezien deze status onzekerheid geldt of de plannen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Zodoende is een toevoeging van nieuwe initiatieven gewenst.

Woondeal regio Arnhem - Nijmegen

Het Rijk, de provincie Gelderland en de gemeenten uit de regio Arnhem-Nijmegen hebben gezamenlijk een woondeal gesloten. In de woondeal wordt aangegeven dat de regio te maken heeft met een autonome groeiopgave, een bestaand woningtekort en een hoge binnenkomende migratie uit binnen- en buitenland. Geconstateerd wordt dat tot 2025 een minimale bouwproductie van 15.000 nieuwe woningen nodig is, waarbij de ambitie is om te komen tot een versnelling van 20.000 nieuwe woningen. Dit komt neer op een productie van gemiddeld 4.000 nieuwe woningen per jaar. De huidige regionale plancapaciteit is onvoldoende toereikend om in deze productie te kunnen voorzien. Daarom wordt ingezet op adaptief programmeren, hetgeen onder meer betekent dat er altijd voldoende potentiële woningbouwplannen klaar moeten liggen om in de behoefte te kunnen voorzien.

Nota Wonen 2019

Het richtsnoer voor de gemeente Renkum is een toevoeging van ongeveer 900 woningen tot 2027. Op de planningslijst (april 2019) zijn ongeveer 500 woningen opgenomen (harde én zachte plannen). Daarmee bestaat de ruimte om 400 woningbouwplannen toe te voegen aan de plancapaciteit. Daarmee wordt geacht dat er op kwantitatief gebied voldoende ruimte is voor voorliggend initiatief.

Conclusie

Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling binnen de gemeente Renkum, het feit dat de subregio Arnhem een grote kwantitatieve woonopgave kent en de gemeente Renkum nog woningen aan de planvoorraad dient toe te voegen 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 huishoudensopbouw qua leeftijd en samenstelling. Voor de gemeente Renkum is in de Gelderse Woningmarktmonitor een huishoudensprognose naar leeftijd en samenstelling voor de periode 2015-2040 weergegeven.

	Alleenstaanden <30 jaar	Alleenstaanden 30-44 jaar	Alleenstaanden 45-64 jaar	Alleenstaanden 65+	Paren <30 jaar jaar	Paren 30- 44 jaar	Paren 45- 64 jaar	Paren 65+	Gezinnen
2015	514	637	1.446	2.529	242	378	1.676	2.531	4.315
2020	534	717	1.463	2.676	259	342	1.495	2.735	4.177
2025	504	812	1.505	2.875	228	358	1.345	2.841	4.086
2030	477	864	1.434	3.131	194	345	1.176	2.994	4.027
2035	435	865	1.324	3.477	182	312	1.035	3.059	4.067
2040	411	808	1.307	3.657	165	289	927	3.017	4.128

Huishoudensprognose naar leeftijd en samenstelling 2015 - 2040 (Bron: Prognose Provincie Gelderland 2017 (Primos 2016 Gelderse variant)).

Uit de gegevens valt op dat de met name de categorieën 65+ een sterke toename kennen. De categorieën 45-64 kennen de sterkste afname. Ook de prognose voor het aantal gezinnen kent een lichte daling.

Subregionale Woonagenda Arnhem e.o. (2018)

In de Subregionale Woonagenda Arnhem e.o. wordt de kwalitatieve behoefte in beeld gebracht:

- Ruim 55% verhuiscapaciteit in de regio richt zich op een huurwoning (zwaartepunt huurappartementen). Het gewicht dat de steden Arnhem en Nijmegen in de regionale schaal leggen klinkt hier door;
- De oriëntatie op de huursector en appartementen is in steden groter;
- Starters in het ommeland richten zich meer op de koopsector dan starters in de stad;
- Stad: vraag naar koopappartementen gelijk aan vraag naar eengezinskoop;
- Ommeland: vraag naar eengezinskoop 3x groter dan vraag naar koopappartement (verschil tussen stedelijke en dorpsgeoriënteerden);
- Senioren: nauwelijks verschil tussen stad en ommeland in voorkeur huur of koop. Senioren in de stad zoeken wel vaker een appartement;
- In de koopsector ligt de vraag in het ommeland veel vaker dan in de stad in het duurdere segment (vanaf € 180.000). In het ommeland is onder verhuiscapaciteit senioren naar verhouding meer vraag naar duurdere appartementen (zowel in de koopsector als in de vrije huursector) dan in de stad;
- Algemeen: toename behoefte aan duurdere sociaal en vrije sector huur, alsmede vrije sector koop;

- de stad Arnhem neemt met haar centrum-stedelijke woonmilieu een bijzondere positie in de subregio in;

Met de voorgenomen ontwikkeling wordt voorzien in appartementen, waaraan een grote regionale behoefte bestaat. Daarnaast wordt bijgedragen aan de specifieke vraag (voornamelijk van senioren) aan (middel)dure appartementen.

Woningmarktmonitor regio Arnhem-Nijmegen

De woningmarktmonitor voor de regio Arnhem-Nijmegen geeft ook inzicht in de kwalitatieve woningbehoefte voor de periode 2019-2024. De kwalitatieve behoefte wordt uitgesplitst naar koop/huur, woonvorm en prijsklasse. Voor de gemeente Renkum is deze kwalitatieve behoefte navolgend inzichtelijk gemaakt. Daaruit volgt dat er zowel in huur als in koopappartementen een relatief grote behoefte bestaat. Met de voorgenomen ontwikkeling worden koopappartementen mogelijk gemaakt in het (middel)dure segment. Er bestaat een restopgave in dit segment zoals weergegeven.

Koop/huur	Behoefte
Huur	237
Koop	406
Totaal	643

Woonvorm	Behoefte
Huur appartement	170
Huur eengezins	67
Koop appartement	205
Koop eengezins	201

Prijsklasse	Behoefte
< € 720	57
> € 720	180
< € 200.000	245
€ 200.000 - € 310.000	125
> € 310.000	36
Totaal	643

Woonmilieus en woningtypen

De gemeente Renkum heeft in maart 2019 een onderzoek laten uitvoeren door Companen naar de kwalitatieve woningbehoefte. Daarin worden de volgende conclusies getrokken voor de kern Oosterbeek: in beginsel staan alle segmenten van de woningmarkt onder een behoorlijke druk. De prijzen en de prijsstijgingen zijn hoog, zelfs zó dat het segment onder €150.000 sterk is ingekrompen. Het gemiddeld aantal dagen dat een woning te koop staat ligt lager dan in de andere kernen. Appartementen nemen hierbij een bijzondere positie in. De langere aanbodtermijn van appartementen in Oosterbeek is bescheiden in vergelijking met die in andere kernen van de gemeente. Het steeds magerder wordende aanbod van appartementen kan een probleem op de Oosterbeekse woningmarkt zijn.

Conclusie

Gelet op de kwalitatieve huishoudensontwikkeling met bijbehorende woonwensen (appartementen voor senioren) kan gesteld worden dat voorliggend initiatief aansluit bij de demografische ontwikkelingen in het verzorgingsgebied. In algemene zin kan worden gesteld dat voor alle woningcategorieën in de gemeente Renkum een tekort bestaat, zoals volgend uit het regionaal beleid. Dit tezamen maakt dat 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 regio, gemeente en kern en anticipeert op de demografische ontwikkelingen door in te zetten op appartementen. Daarbij komt dat de ontwikkeling aansluit op de gemeentelijke beleidsafspraken. 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 Oosterbeek. Momenteel geldt ter plaatse een centrumbestemming. Feitelijk gezien zijn deze gronden momenteel bebouwd met een voormalige bakkerij, woningen en een winkel. De omgeving van het plangebied wordt vrijwel volledig gevormd door woningen en centrumvoorzieningen. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige bebouwing, ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het plangebied en de ter plaatse geldende bestemmingen, 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 maakt onder andere woningbouw mogelijk). 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 de betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.