

Betreft Onderbouwing Ladder voor duurzame verstedelijking

Ons kenmerk ZEV002-LO02

Datum 7 december 2015

Behandeld door Kragten

Onderbouwing Ladder voor Duurzame Verstedelijking Sevenaer Staete

1 Kader

1.1 Besluit ruimtelijke ordening (Bro)

In het Besluit ruimtelijke ordening heeft het rijk de ruimtelijke belangen uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en de (voormalige) planologische kernbeslissingen (pkb) geborgd in regelgeving. Op 1 oktober 2012 is het "Besluit van 28 augustus 2012, houdende wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) in verband met de toevoeging van enkele onderwerpen van nationaal ruimtelijk belang" (Stb. 2012, nr. 388) in werking getreden. Door dit wijzigingsbesluit wordt ook het Bro aangepast. De wijziging houdt onder andere de introductie van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking in. Het rijk heeft hiermee de intentie om overheden beter na te laten denken over nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

Artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening is aangepast. Lid 2 is toegevoegd:

“ De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a. Er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. Indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. Indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld”.

Indien er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet stapsgewijs worden onderzocht of deze ruimtelijk aanvaardbaar is.

Onder een stedelijke ontwikkeling verstaat het Bro het volgende:

“ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.”

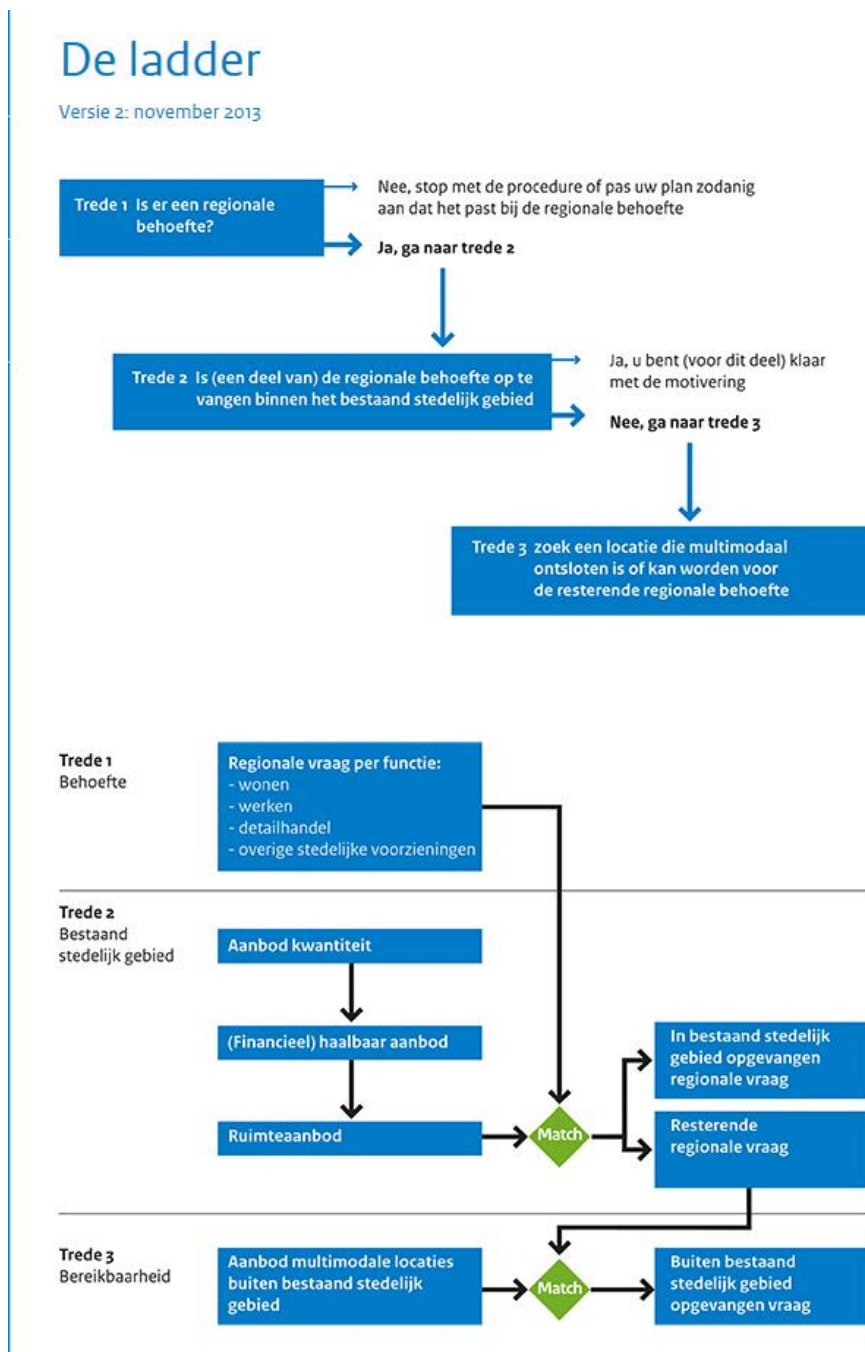
Het bouwplan Sevenaer Staete in Zevenaar is een woningbouwlocatie, waarop de Ladder voor Duurzame Verstedelijking van toepassing is.

1.2 Handreiking Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft naar aanleiding van de praktijktoepassing van artikel 3.1.6 Bro in november 2013 de Handreiking Ladder voor Duurzame Verstedelijking uitgegeven. Deze handreiking ondersteunt decentrale overheden bij de toepassing van de ladder.

Doel van de ladder voor duurzame verstedelijking is een goede ruimtelijke ordening in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Met de ladder voor duurzame verstedelijking wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten nagestreefd. De handreiking is bedoeld voor ambtenaren en bestuurders van de decentrale overheden die ruimtelijke plannen maken en medewerkers van adviesbureaus die betrokken zijn bij de ruimtelijke planvorming van provincies en gemeenten. De handreiking laat zien dat de ladder als katalysator kan functioneren in de regionale (de)programmering van de verstedelijking. Basis van artikel 3.1.6 Bro is het doorlopen van onderstaand stappenplan.

Afbeelding 1: Stappenschema Ladder voor Duurzame Verstedelijking



In het vervolg van deze toelichting wordt de Ladder toegepast op de ontwikkeling van het de woningbouwlocatie in Zevenaar.

1.2.1 Trede 1: behoefte

De eerste stap in de Ladder voor Duurzame Verstedelijking is het bepalen van de regionale ruimtevraag, in dit geval, voor wonen. Deze vraag is gelijk aan de behoefte minus het aanbod, zowel in plannen als in de bestaande voorraad met eenzelfde kwaliteit als de gevraagde kwaliteit. Ook leegstand dient in het bepalen van de vraag te worden betrokken. Wanneer de regionale ruimtevraag helder is, kan worden beoordeeld of het plan Sevenaer Staete voorziet in een regionale behoefte.

De eerste vraag die opkomt bij het doorlopen van stap 1 van de Ladder is: wat is nu eigenlijk de regio, waarbinnen er vraag moet zijn? De Handreiking Ladder voor Duurzame Verstedelijking helpt bij het beantwoorden van deze vraag en geeft handvatten voor het bepalen van de behoefte. In de praktijk blijkt dat er aansluiting gezocht kan worden bij regionale woningbouwafspraken die zijn vastgelegd in een regionaal ruimtelijk overleg (bijvoorbeeld in Brabant) of in actuele, regionale woonvisies.

Regionale Woonagenda 2015

In mei 2014 is door de Stadsregio de Regionale Woonagenda voor de hele Stadsregio Arnhem-Nijmegen vastgesteld. Hierin wordt de regio verdeeld in drie subregio's. Zevenaar ligt in de regio De Liemers. De subregio's hebben ieder hun eigen dynamiek, hetgeen vraagt om afspraken op subregionale schaal.

De focus van de Woonagenda ligt op het versterken van de bestaande kwaliteiten in de regio. De bestaande woningvoorraad wordt gezien als het uitgangspunt. Hoofddoel is het aanpakken van de mismatch tussen planaanbod en woningbehoefte zoals die blijkt uit de gemaakte analyses. Bij aanvullende analyses worden de corporaties betrokken om daarmee de samenwerking tussen gemeenten en corporaties te bevorderen.

Als grote gezamenlijke kans is de vrijesector huur benoemd. In de "pilot middengebied" is momenteel gekeken naar instrumenten voor het aantrekken van beleggers die hierin willen investeren. De Woonagenda biedt het kader om resultaten uit de pilot regiobreed in te zetten.

De belangrijkste subregionale opgaven rondom programmering zijn:

- In de subregio Liemers moet de overcapaciteit aan harde plannen worden teruggebracht en is daarnaast ook nog aandacht nodig voor de omvang van de zachte plancapaciteit;
- In de subregio Nijmegen en omgeving ligt de focus vooral op de te grote voorraad aan zachte plancapaciteit;
- In de subregio Arnhem en omgeving is eerder sprake van te weinig plancapaciteit en ligt ook een grote kwaliteitsopgave in de bestaande woningvoorraad.

Het stoplichtmodel wordt gebruikt om per subregio afspraken te maken over de programmeringsvraag. Alle bestaande bouwplannen zijn hiermee op basis van een aantal kwalitatieve criteria ingedeeld. Plannen die niet aansluiten op de woningbehoefte zijn rood (intrekken). Plannen die in de toekomst mogelijk wel aansluiten op de behoefte, zijn oranje. En de beste plannen hebben groen gekregen. Aan de provincie wordt gevraagd om mee te bewegen in een meer flexibele vorm van sturing: minder kaderstellend, meer ondersteunend voor de gemeenten. Concreet wil de regio kunnen blijven werken met het stoplichtmodel. De programmeringsafspraken worden jaarlijks per subregio geëvalueerd.

In de Regionale Woonagenda 2015 zijn afspraken gemaakt over de woningbouw aantallen per gemeente in de Liemers voor de periode tot 2020. Voor Zevenaar ligt het aantal woningen op 780 woningen, circa 130 per jaar. Afgezet tegen de meest recente prognose is dat een ambitieus programma. Dit komt omdat er, in de gemaakte afspraken, van uit is gegaan dat de lage woningbouwproductie in de jaren 2012 tot en met 2014, in latere jaren ingehaald kan worden. De haalbaarheid van deze geprognoseerde groeiprognoze is echter nog niet zeker.

Voor de periode na 2020 zijn nog geen regionale afspraken gemaakt. Op basis van de huidige prognoses stelt de het college van B&W van gemeente Zevenaar vast dat de uitbreidingsbehoefte beperkt is. Binnen de beschikbare harde plancapaciteit op Groot Holthuizen en op het BAT-terrein in Zevenaar kunnen al bijna twee keer zoveel woningen gerealiseerd worden dan wat er volgens de behoefteprognoses is te verwachten.

Confrontatie van regionale afspraken/behoefte en harde plancapaciteit.

Het stoplichtmodel dat de provincie Gelderland en de Stadsregio hebben afgesproken wordt door het college van B&W van gemeente Zevenaar toegepast in de gemeentelijke Woonvisie Zevenaar 2015 (concept) van datum 14 september 2015. De regionale afspraken, in deze Woonvisie, zijn gemaakt op basis van een behoefteonderzoek naar woningen in de Stadsregio. Het college van B&W van gemeente Zevenaar heeft deze prognose afgezet tegen de harde plancapaciteit in de gemeente. Daarbij is tevens gekeken naar het huidige woningaanbod in de gemeente én de noodzaak tot aanpassing van dit aanbod op basis van woonwensen in de gemeente. De gemeente Zevenaar heeft twee grote uitbreidingslocaties: Groot Holthuizen en het BAT-terrein.

Binnen de beschikbare harde plancapaciteit op Groot Holthuizen en op het BAT-terrein kunnen al bijna twee keer zoveel woningen gerealiseerd worden dan wat er volgens de behoefteprognoses is te verwachten. In de bovenstaande confrontatie van de prognoses en de bouwplannen is nog geen rekening gehouden met nieuwe bouwplannen die zich vanaf 2020 op andere locaties zouden kunnen aandienen. Denk daarbij aan een extra bedrijfswoning bij een agrarisch bedrijf, woningsplitsing, een mantelzorgwoning, een vrijkomende schoollocatie nabij het centrum of de transformatie van een leegstaand bedrijfspand in een dorpskern. Daarnaast moet er rekening worden gehouden met een krimp vanaf 2030. De woningen die na 2025 nog worden toegevoegd aan de woningvoorraad leiden er volgens de prognoses toe dat er 10 jaar later een overschot ontstaat in een aantal delen van de woningvoorraad. Een kapitaalvernietiging welke volgens het college van B&W moet worden voorkomen.

Omdat in de gemeente Zevenaar een groot aantal bestemmingsplannen ruimte geven voor de bouw van nieuwe woningen, is er voor de komende 10 jaar een planologische capaciteit welke beduidend groter is dan de behoefteprognose. Er is dus in principe geen ruimte om nieuwe woningbouwlocaties aan het programma toe te voegen. Dat kan een gemiste kans zijn op inbreidingslocaties en herinvullingslocaties die bijdragen aan de kwaliteit van de woongebieden binnen de gemeente. Omgekeerd moet worden geconcludeerd dat woningbouw niet altijd meer de (enkele) oplossing kan zijn voor ruimtelijke ontwikkeling.

Vanwege het overaanbod aan plancapaciteit kijkt de gemeente Zevenaar kritisch naar de bestaande harde plannen. Dit is nodig om het teveel aan bouwplan capaciteit terug te dringen én om daarnaast ruimte te houden voor nieuwe wenselijke initiatieven. De woningbouwopgave ligt daarbij met name in en rond het centrum van Zevenaar. Daarnaast wil de gemeente kleine initiatieven in de dorpen faciliteren. Kritisch kijken naar de bestaande harde plannen houdt onder andere in dat daar waar geen zicht (meer) is op realisatie, wordt ingezet op het intrekken van deze capaciteit. Zodoende wordt ruimte geschapen voor nieuwe gewenste woningbouwplannen welke aansluiten op de behoeften en waarbij er daardoor wel zicht is op realisatie. Deze behoefte is onderzocht door het beschouwen van scenario's en woonwensen. De gemeente kiest op basis van de analyse ervoor om met name in te zetten op nieuwbouw van woningen bovenin de markt en appartementen. Hierdoor wordt het aanbod in Zevenaar meer divers en wordt een kwaliteitsslag gemaakt in het woningaanbod.

De gemeente zal daarbij ook de omvang van het planaanbod in Groot Holthuizen kritisch tegen het licht houden. Dat leidt mogelijk tot een nieuwe stedenbouwkundige opzet die ruimte geeft om in te spelen op de actuele vraag.

Conclusie

Op basis van de regionale afspraken over de woningbouw mag de gemeente Zevenaar tot 2025 circa 130 nieuwe woningen per jaar bouwen. Het college van B&W van gemeente Zevenaar geeft zelf aan dat dit aantal woningen binnen bestaande plancapaciteit gerealiseerd kan worden, maar dat dit niet, per definitie, leidt tot woningbouw die aansluit bij de behoeftes. Om die reden wordt de harde plancapaciteit teruggedrongen en komt er ruimte voor gewenste initiatieven, zoals de realisatie van Zevenaar Staete.

1.2.2 Trede 2: Locaties

In trede 2 dient de vraag beantwoord te worden of de regionale behoefte kan worden opgevangen in bestaand stedelijk gebied. De provincie hanteert de definitie van bestaand stedelijk gebied zoals omschreven in artikel 1.1.1. onder h van het Bro. In trede 2 moet op basis van de Handreiking Ladder voor Duurzame Verstedelijking in de eerste plaats de beschikbare ruimte binnen bestaand stedelijk gebied worden bepaald.

Op basis van de Handreiking Ladder voor Duurzame Verstedelijking kan de inventarisatie naar beschikbare ruimte plaatsvinden vanuit twee invalshoeken:

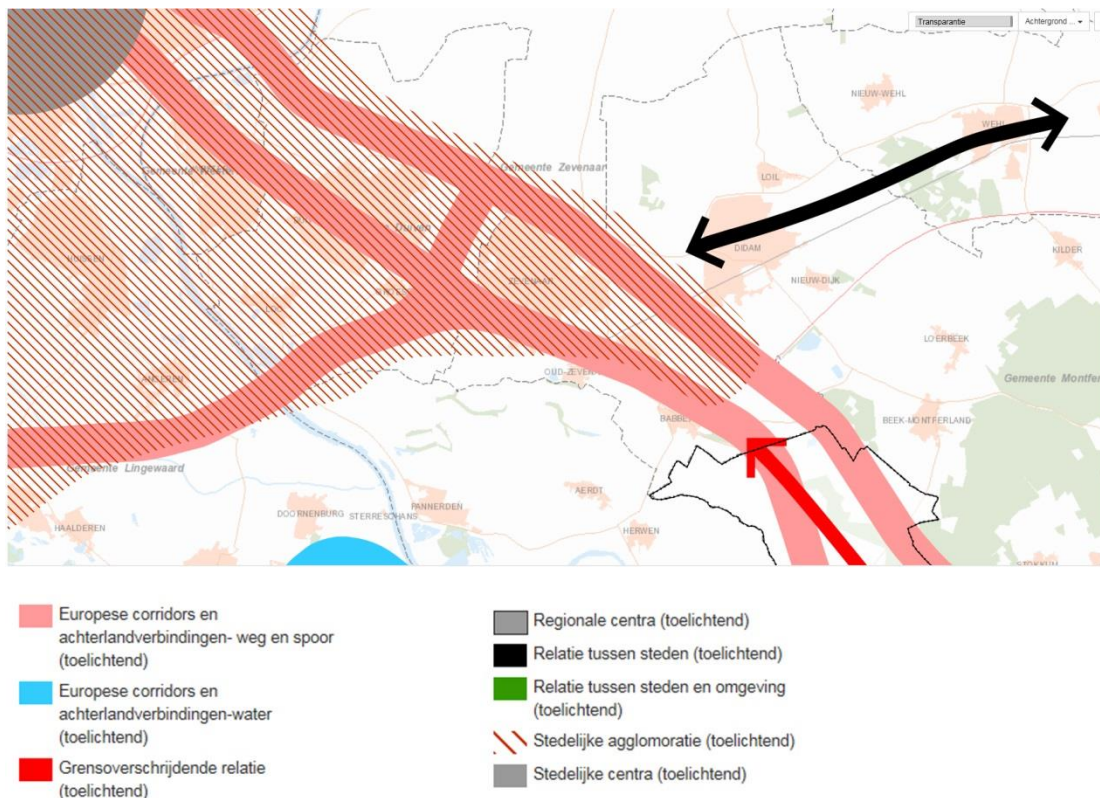
1. ***Gemeentelijke of regionale ambities***
De ambities van een gemeente of andere gebiedspartners kunnen reden zijn om in een gebied de ruimte anders te willen gebruiken. Dit kan vastgelegd zijn in structuurvisies of andere plandocumenten. Ambities kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het anticiperen op vergrijzing, krimp, ontwikkeling topsector, op peil houden voorzieningenniveau, verduurzaming of verbetering van de sociale en fysieke leefomgeving.
2. ***Kansen en problemen vanuit het gebied zelf***
De situatie en de dynamiek in een gebied zelf kan aanleiding zijn tot verandering in ruimtegebruik. Zo kunnen de woonvoorkeuren in een wijk of buurt verschuiven. Of een gebied kan opeens specifieke leefstijlen trekken of ondernemers die creatief gebruik maken van de ruimte. Ook kunnen gebieden te kampen hebben met problemen. Soms al langdurig, hardnekkig en schier onmogelijk oplosbaar. Denk aan verval, veroudering, functieverlies, leegstand en onevenwichtige sociale samenstelling van een wijk.

In het geval van de realisatie van Sevenaer Staete wordt benadering 1 gekozen.

Beschikbare ruimte binnen bestaand stedelijk gebied

Het bestaand stedelijk gebied is zoals beschreven vastgelegd in de Omgevingsvisie van de provincie Gelderland.

Afbeelding 2: Uitsnede uit de kaart "Steden en omgeving" van de Omgevingsvisie Gelderland. Zevenaer ligt in de stedelijke agglomeratie tussen twee Europese corridors.



De gehele stad Zevenaar met alle woonwijken en de stadsranden wordt gerekend tot de stedelijke agglomeratie en tot stedelijk gebied. Dit houdt in dat ook alle uitbreidingswijken van Zevenaar in principe ruimte bieden voor uitbreiding van verstedelijking op basis van trede 2 van de Ladder. Dat gaat in Zevenaar concreet over de locaties BAT-terrein en Groot Holthuizen.

Afbeelding 3: Uitbreidingslocaties BAT-terrein en Groot Holthuizen



Potentiële ontwikkellocaties binnen bestaand stedelijk gebied

Beschikbare ruimte staat nog niet gelijk aan geschikte ruimte. Er moet een inschatting worden gemaakt van de haalbaarheid van de beschikbare ruimte. Welke mogelijke knelpunten zijn er wanneer de beschikbare ruimte in bestaand stedelijk gebied als ontwikkellocatie wordt gekozen? In het kader van de Ladder dient eveneens te worden onderzocht of er knelpunten zijn die herontwikkeling van een locatie in de weg zitten. Bij de inventarisatie van de potentie van een locatie wordt een drietal invalshoeken gehanteerd:

1. Wenselijkheid, waarbij wordt onderzocht in hoeverre er draagvlak is voor de ontwikkeling, wat de maatschappelijke kosten en baten zijn en hoe de ontwikkeling aansluit bij bestaande beleidsprogramma's en visies.
2. Wet- en regelgeving, waarbij o.a. milieunormen, provinciale verordeningen en grondprijsbeleid worden onderzocht, omdat deze herontwikkeling kunnen ontmoedigen.
3. Financiële haalbaarheid, waarbij onderzocht wordt of zich meerkosten voordoen als gevolg van verwerving, versnipperd grondeigendom en wordt gekeken of er voldoende verdien capaciteit is op een locatie.

Zoals te zien is in afbeelding 2 zijn beide uitbreidingslocaties gelegen buiten het centrum van Zevenaar. In geval van Groot Holthuizen is er feitelijk sprake van een nieuwe kern van verstedelijking die los van de bestaande stad wordt ontwikkeld.

Gebleken is dat de behoefte in Zevenaar vooral ligt in een combinatie van duurdere woningen of appartementen met voorzieningen op loopafstand. Er wordt dan ook geconcludeerd dat locaties in en rond het centrum van Zevenaar meer passend zijn om invulling te geven aan de toekomstige behoefte.

Het BAT-terrein sluit aan bij het centrum en heeft tevens voldoende potentie als ontwikkellocatie. Op dit terrein wordt de mogelijkheid geboden voor verschillende woonvormen, waaronder gestapelde woningen. Het woningbouwprogramma biedt echter de ruimte om aanvullend aan deze locatie op andere passende locaties ook gestapelde woningen te ontwikkelen.

Conclusie trede 2

De locatie Sevenaer Staete is, evenals de andere potentiële ontwikkellocaties, gelegen binnen bestaand stedelijk gebied. Het is echter de locatie die het best aansluit bij de behoefte aan appartementen in het centrumgebied. Het is de enige locatie die letterlijk in het centrum is gelegen. Bovendien is het aantal woningen beperkt, waardoor het plan een passende aanvulling is op de ontwikkellocatie BAT-terrein.

1.2.3 Trede 3: Bouwen buiten bestaand stedelijk gebied

Toepassing van trede 3

Als herstructurering of transformatie van bestaand stedelijk gebied onvoldoende mogelijkheden biedt om aan de regionale, intergemeentelijke vraag te voldoen, is trede 3 aan de orde. De Handreiking Ladder voor Duurzame verstedelijking biedt handvatten om de meest duurzame ruimte te vinden voor verstedelijking buiten het (bestaand) stedelijk gebied. Het (potentiële) aanbod aan modaliteiten is sturend.

Trede 3 is echter niet aan de orde, omdat er binnen bestaand stedelijk gebied wordt ontwikkeld.

Bijlage(n)

Geen