

Onderbouwing Ladder voor duurzame
verstedelijking
Da Costastraat 2, Zevenaar

Omgevingsvergunningen

Wijzigingsplannen

Uw specialist in Bestemmingsplannen

Rood voor Rood - Ruimte voor Ruimte

Ruimtelijk advies

ONDERBOUWING LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJING DA COSTASTRAAT 2, ZEVENAAR

Onderzoek: Onderbouwing Ladder voor duurzame verstedelijking
Project: Da Costastraat 2, Zevenaar
Datum: September 2022



Vestiging Almelo
Twentepoort Oost 16
7609 RG ALMELO

Vestiging Zwolle
Dr. Van Wiechenweg 2
8025 BZ ZWOLLE

Vestiging Utrecht
Euclideslaan 265
3584 BV UTRECHT

T: 0546-45 44 66
E: info@bjz.nu
I: www.bjz.nu

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	3
HOOFDSTUK 2	WETTELIJK KADER.....	4
HOOFDSTUK 3	TOETSING VAN HET VOORNEMEN AAN DE LADDER	5
3.1	INLEIDING.....	5
3.2	RUIMTELIJK VERZORGINGSGEBIED.....	5
3.3	BEHOEFTE	5
3.4	STEDELIJK GEBIED.....	7
HOOFDSTUK 4	CONCLUSIE.....	8

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Aan de Da Costastraat 2 in Zevenaar bevindt zich een voormalige basisschoolgebouw (Fonkelsteen). De bebouwing is reeds geruime tijd niet meer in gebruik als basisschool. Om leegstand tegen te gaan en tegelijkertijd te voorzien in extra woningbouw in de gemeente Zevenaar, bestaat het voornemen om de locatie van het schoolgebouw te transformeren naar een woonlocatie.

Het is nog niet bekend welke type woningen er worden gerealiseerd. Er wordt gedacht aan een gedifferentieerd programma met ruimte voor tenminste de helft in het betaalbare koopsegment (tot maximaal €250.000,-). Hierbij gaat de voorkeur uit naar kleine grondgebonden woningen met tuintje of kleine eengezinswoning met tuintje of eventueel gestapelde bouw met lift. Bij de verdeling in het type woningen wordt gedacht aan acht appartementen en acht of negen rijwoningen.

In afbeelding 1 is een uitsnede van de gewenste situatie opgenomen.



Afbeelding 1 Gewenste ontwikkeling (Bron: gemeente Zevenaar)

De voorgenomen ontwikkeling is niet in overeenstemming met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Om het voornemen mogelijk te maken is een bestemmingsplanherziening benodigd. Onderdeel van dit bestemmingsplan is dat aangetoond moet worden dat wordt voldaan aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Voorliggende ladderonderbouwing voorziet in de benodigde toetsing in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

HOOFDSTUK 2 WETTELIJK KADER

In de SVIR (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, voorloper van de Nationale Omgevingsvisie) is de Ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. De Ladder is van toepassing op bestemmingsplannen, uitwerkings- en wijzigingsplannen en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder a sub 3 van de Wabo.

Deze Ladder is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 3.1.6, lid 2) opgenomen. Op 1 juli 2017 is de Ladder in het Besluit ruimtelijke ordening gewijzigd. Aanleiding voor de wijziging waren de in de praktijk gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van de Ladder en de wens om te komen tot een vereenvoudigd en geoptimaliseerd instrument.

Doel van de Ladder voor duurzame verstedelijking is een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Hierbij geldt een motiveringsvereiste voor het bevoegd gezag als nieuwe stedelijke ontwikkelingen planologisch mogelijk worden gemaakt.

Teneinde een ontwikkeling adequaat te kunnen toetsen aan de Ladder is het noodzakelijk inzicht te geven in de begrippen 'bestaand stedelijk gebied' en 'stedelijke ontwikkeling'.

In de Bro zijn in artikel 1.1.1 definities opgenomen voor:

bestaand stedelijk gebied: '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'.

stedelijke ontwikkeling: 'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.'

Er is geen ondergrens bepaald voor wat een 'stedelijke ontwikkeling' is. Op basis van jurisprudentie blijkt dat de vraag of sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van die ontwikkeling, in relatie tot de omgeving. Voor wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf twaalf woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die Ladderplichtig is.

- 11 woningen: geen nieuwe stedelijke ontwikkeling (ABRvS 16 september 2015; ECLI:NL:RVS:2015:2921);
- 12 woningen: wel een nieuwe stedelijke ontwikkeling (ABRvS 25 maart 2015; ECLI:NL:RVS:2015:953).

Het begrip "woningbouwlocatie" (zoals opgenomen in de omschrijving van het begrip "stedelijke ontwikkeling" in artikel 1.1.1. Bro) is niet nader gedefinieerd. In de praktijk speelt daarom regelmatig de vraag, hoe bepaald moet worden wanneer woningen één woningbouwlocatie vormen. Er is sprake van één woningbouwlocatie als er tussen de te realiseren woningen, ruimtelijke en functionele samenhang bestaat. Uit de jurisprudentie volgt dat daarvoor onder meer betekenis toekomt aan de onderlinge afstand tussen de woningen.

Zoals hiervoor beschreven wordt door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) een woningbouwontwikkeling van 11 woningen niet gezien als een stedelijke ontwikkeling. Gelet op het feit dat de voorgenomen ontwikkeling uitgaat van de realisatie van maximaal 17 woningen is er sprake van een stedelijke ontwikkeling.

Bij het beschrijven van de behoefte dient te worden uitgegaan van het saldo van de aantoonbare vraag naar de voorgenomen ontwikkeling (de komende tien jaar, zijnde de looptijd van het bestemmingsplan) verminderd met het aanbod in planologische besluiten, ook als het feitelijk nog niet is gerealiseerd (harde plancapaciteit).

HOOFDSTUK 3 TOETSING VAN HET VOORNEMEN AAN DE LADDER

3.1 Inleiding

De gemeente Zevenaar maakt onderdeel uit van de regio Liemers. Zowel op regionaal als op gemeentelijk niveau is sprake van actueel woonbeleid. In voorliggend geval zijn de volgende woonbeleidsstukken geraadpleegd:

1. Liemerse Woonagenda: de koers voor 2020 – 2025 (regionaal);
2. Woonvisie Gemeente Zevenaar 2015 – 2025 (gemeente Zevenaar);
3. Richtlijnen voor woningbouw (gemeente Zevenaar).

3.2 Ruimtelijk verzorgingsgebied

Wanneer sprake is van een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’, moet een beschrijving van de behoefte aan de woningen die mogelijk worden gemaakt bevatten. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. De aard en de omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen.

Voor woningbouwontwikkelingen kan dit schaalniveau de gemeentegrens overstijgen. Verhuisbewegingen geven hiervoor een goede indicatie. De Ladder verplicht niet in alle gevallen tot regionale afstemming. Op basis van de aard en de omvang van het woningbouwplan moet bepaald worden of regionale afstemming nodig is. Bij kleinschalige ontwikkelingen die geen gemeentegrens overstijgend effect hebben, is bovengemeentelijke afstemming niet nodig.

Hoewel in voorliggend geval sprake is van een woningbouwontwikkeling dat voorzien in de lokale woonbehoefte, is in de volgende paragraaf de woonbehoefte op zowel regionaal en gemeentelijk niveau getoetst.

3.3 Behoefte

3.3.1 Kwantitatief

3.3.1.1 Regionaal

Op basis van de Liemerse woonagenda blijkt dat in de regio Liemers in de periode van 2019 tot 2050 sprake is van huishoudensgroei. Voor die groeiende vraag van huishoudens zullen nieuwe woningen gebouwd moeten worden. De groei is het grootst in de komende vijf jaar (ongeveer 500 woningen per jaar). Vanaf 2025 ligt deze op ongeveer 300 woningen per jaar en na 2030 is vooralsnog een beperkte groei van 50 woningen per jaar voorzien.

In de komende vijf jaar is de toename van de woningbehoefte het grootste. Het huidige woningbouwprogramma is nog niet voldoende groot om te voorzien in deze behoefte, zeker als ook wordt voorzien in extra planaanbod van 130% zoals afgesproken in de Woondeal¹.

Opgemerkt wordt dat de hiervoor genoemde Woondeal medebepalend is geweest bij de totstandkoming van de Liemerse woonagenda. De Liemerse woonagenda geeft in feite invulling aan de genoemde woondeal.

Om voor de komende 10 jaar voldoende plancapaciteit beschikbaar te hebben zijn extra locaties nodig. Naast nieuwe transformatielocaties (vrijkomende scholen, sportvelden, kerken etc.) is daarvoor ook een beperkt aantal nieuwe uitleglocaties nodig.

¹ Woondeal regio Arnhem – Nijmegen (4 maart 2020)

3.3.1.2 Gemeentelijk

2015 tot 2022

In de Regionale Woonagenda 2015 zijn afspraken gemaakt over de woningbouwaantallen 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 in de afspraken er van uit is gegaan dat de lage woningbouwproductie in de jaren 2012 tot en met 2014 in latere jaren ingehaald kan worden. De haalbaarheid daarvan is nog niet zeker.

2020 tot 2030

Voor de periode na 2020 zijn nog geen regionale afspraken gemaakt. Op basis van de huidige prognoses stelt de gemeente vast dat de uitbreidingsbehoefte beperkt is. 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.

Richtlijnen voor woningbouw

In de nota 'Richtlijnen voor woningbouw' is recenter dan de Woonvisie een uiteenzetting gemaakt voor de doelstellingen ten aanzien van woningbouw in Zevenaar. In het kort wordt hierin gesteld dat er op korte termijn sprake is van een grote woningbehoefte, maar dat deze na 2030 afvlakt. Tevens wordt benoemd dat onder andere maatschappelijke panden hun functie verliezen. Dergelijke locaties bieden kansen voor inbreiding. Tevens is aandacht voor duurzaamheid noodzakelijk.

3.3.2 Kwalitatief

3.3.2.1 Regionaal

Het accent ligt nu sterk op de oplopende woningtekorten en de betaalbaarheid van woningen voor middeninkomensgroepen. Volgens het woningbehoefteonderzoek zou tot 2025 bijna de helft van het woningbouwprogramma moeten bestaan uit betaalbare koopwoningen.

3.3.2.2 Gemeentelijk

In het gemeentelijk woonbeleid is de kwalitatieve woonbehoefte gebaseerd op een onderzoek naar verhuisgedrag.

In de behoefte naar prijs in het koopsegment is de variant volgens de verhuisplannen gericht op zowel het segment tussen € 200.000 en € 300.000 als ook het segment boven de € 300.000. In de variant Recent verhuisgedrag zal het programma meer gericht zijn op de woningen tot € 200.000 en de woningen boven de € 300.000.

Er is een vrij stabiele vraag naar vrijstaande woningen. De grootste bandbreedte is er bij de rijwoningen. Indien het verhuisgedrag als uitgangspunt wordt genomen dan is er vooralsnog een aanzienlijke behoefte. Degenen die er nu wonen blijven er wonen, terwijl er ook behoefte is van starters. Naarmate er meer beweging komt in de woningmarkt door economische groei of ontspanning op de markt zijn huishoudens beter in staat om hun verhuishwens te realiseren en ontwikkelt de woningvraag zich meer in de richting van de variant op basis van de verhuisplannen.

In de nota 'Richtlijnen voor woningbouw' wordt benadrukt dat de voornaamste woonbehoefte kwalitatief ligt bij goedkope en middeldure woningen. Dergelijke woningbouwplannen krijgen daarom ook voorrang.

3.3.3 Toetsing van de behoefte

In voorliggend geval wordt er voorzien in kleine grondgebonden woningen met tuin of in gestapelde bouw met lift. Deze woningen zijn zowel geschikt voor starters, gezinnen als senioren. Volgens het woningbehoefteonderzoek is er vooral vraag naar betaalbare koopwoningen.

Kwantitatief gezien is er sprake van voldoende ruimte om de voorgenomen ontwikkeling te verantwoorden. Kwalitatief gezien wordt eveneens aangesloten bij de actuele behoefte.

Al met al wordt geconcludeerd dat er sprake is van kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan de voorgenomen woningbouwontwikkeling.

3.4 Stedelijk gebied

Als de woningbouwontwikkeling voorziet in een behoefte en gepland is binnen bestaand stedelijk gebied, dan wordt voldaan aan de Ladder. Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt: 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, en ook de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'.

In voorliggend geval is sprake van een 'stedelijke ontwikkeling' op een locatie die onderdeel uitmaakt van het 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, en ook de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'. Het voornemen wordt namelijk op een locatie die reeds bestemd is ten behoeve van stedelijke functies (maatschappelijk; in casu: basisschool). Er is daarmee sprake van een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied.

HOOFDSTUK 4 CONCLUSIE

Gezien het vorenstaande wordt gesteld dat met de voorgenomen ontwikkeling wordt voldaan aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'.