

Inleiding en leeswijzer voorstellen tot aanpassing toelichting Bestemmingsplan Leijen-Zuid op aspect 'Ladder duurzame verstedelijking', incl. onderbouwing

Inleiding

De Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft op 10 juni 2015 inzake de behandeling van het beroep tegen het bestemmingsplan 'De Leijen Zuid' de 'bestuurlijke lus' toegepast. De ladder van duurzame verstedelijking is onvoldoende in acht genomen, zo luidt de tussenuitspraak. Daarmee is het bestemmingsplan nog altijd van kracht. De opdracht aan de raad luidt om op grond van artikel 8:51d van de Awb het onder 13.3 genoemde gebrek in het bestreden besluit binnen een termijn van 26 weken te herstellen.

Dit document geeft een overzicht van de aanpassingen in de toelichting bij het bestemmingsplan die verband houden met de treden van de 'Ladder duurzame verstedelijking'.

Leeswijzer

Onderstaande teksten zijn één op één in de toelichting bij het bestemmingsplan ingevoegd. Dit document biedt slechts een praktisch overzicht van de concrete aanpassingen in de toelichting. Met een verwijzing naar de betreffende paragraaf is aangegeven op welke plek de aanvullende of gewijzigde tekst in de toelichting is opgenomen.

Het betreft aanvullingen in de volgende drie paragrafen:

1. Paragraaf 3.1: Rijksbeleid, met als doel de grondslag voor de toets 'ladder duurzame verstedelijking' te duiden.
2. Paragraaf 3.2: Provinciaal beleid, met als doel te beschrijven en te analyseren hoe de provincie het beleid 'verstedelijking' toetst met onder andere een duiding van dit begrip en hoe de ladder in het provinciaal ruimtelijk beleid vertaald is.
3. Hoofdstuk 4: nieuwe paragraaf toevoegen tussen 4.6 en 4.7 'Duurzame verstedelijking', met als doel de drie trappen van de ladder nader te onderbouwen.

Verklaring kleuren:

- groen: het betreft een aanvulling op de bestaande toelichting;
- rood, doorgehaald: het betreft een tekst die verwijderd is;
- zwart: de tekst is ongewijzigd.

Aanvulling paragraaf 3.1 Rijksbeleid.

3.1.2 Duurzame verstedelijking

In de SVIR is de 'ladder voor duurzame verstedelijking' geïntroduceerd. In het SVIR is namelijk door het Rijk bepaald dat de (boven)lokale afstemming en uitvoering van verstedelijking wordt overgelaten aan (samenwerkende) gemeenten binnen provinciale kaders. De sturing op verstedelijking zoals afspraken over percentages voor binnenstedelijk bouwen, Rijksbufferzones en doelstellingen voor herstructurering heeft het Rijk los gelaten. Om evenwel zorgvuldig ruimtegebruik te bevorderen, heeft het Rijk de zogenoemde 'ladder voor duurzame verstedelijking' ontwikkeld en procesmatig in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) vastgelegd. In het Bro is in artikel 3.1.6, lid 2, de verplichting opgenomen om in de toelichting een onderbouwing op te nemen van nut en noodzaak van de nieuwe stedelijke ruimtevraag en de ruimtelijke inpassing.

Het Bro bevat de volgende bepalingen over de ladder:

1. Het plan dient een beschrijving te bevatten waaruit blijkt dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
2. indien uit de beschrijving 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;
3. indien uit de beschrijving 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.

In hoofdstuk 4 van de toelichting is nader op de vereiste beschrijving in gegaan en is het bouwprogramma voor De Leijen-Zuid onderbouwd.

Wijziging en aanvulling paragraaf 3.2.2

3.2.2 Provinciale Ruimtelijke Verordening 2013 - 2028

De provinciale Ruimtelijke Verordening 2013 - 2028 is vastgesteld op 4 februari 2013. ~~De provincie heeft de bevoegdheid om provinciale belangen veilig te stellen en te realiseren. Eén mogelijkheid hiervan is de Ruimtelijke Verordening.~~ Hierin staan regels waar de gemeente zich bij het maken van bestemmingsplannen aan moet houden. Thema's die hierin aan de orde komen zijn bodem, water, energie, cultureel erfgoed, wonen en werken, verkeer en vervoer, landelijk gebied, landschap, natuur, landbouw en recreatie.

Voor het plangebied zijn de volgende thema's van belang:

- ~~• Landelijk gebied - Kernrandzone: een ruimtelijk plan kan onder voorwaarden bestemmingen en regels bevatten die onder andere de volgende ruimtelijke ontwikkelingen toestaan: kleinschalige stedelijke functies in aansluiting op het stedelijk gebied. Voorliggend initiatief sluit aan op het bestaand stedelijk gebied, zie paragraaf 2.2 Toekomstige situatie.~~
- Stedelijk gebied: een ruimtelijk plan kan bestemmingen en regels bevatten voor verstedelijking. De toelichting op het ruimtelijk plan bevat een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met energiebesparing en het toepassen van duurzame energiebronnen. Indien het ruimtelijk plan betrekking heeft op grootschalige verstedelijking bevat de toelichting een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met overstromingsgevaar. Voorliggend initiatief ligt in bestaand stedelijk gebied, conform de verordening; zie kaartbeeld verderop in deze paragraaf en de paragrafen 2.2 Toekomstige situatie en 4.7 Duurzame verstedelijking.
- Wonen en werken - Stedelijk gebied: bij zowel het bouwen als renoveren van kantoren en woningen en bedrijfsruimten als het herstructureren of aanleggen van woonwijken en bedrijventerreinen is het van belang dat gemeenten en initiatiefnemers nadenken over het gebruik van alternatieve vormen van

energie en energiebesparende technieken (onder andere toepassen van restwarmte, Warmte Koude Opslag en aardwarmte). Hiermee dragen ruimtelijke plannen bij aan het doel van 10% duurzaam energiegebruik in 2020 zoals verwoord in de PRS. Aan dit aspect is aandacht besteedt in paragraaf ~~4.7~~ 4.8 Duurzaam bouwen.

- Bodem en water - Infiltratiegebied Utrechtse Heuvelrug: het plangebied ligt deels binnen deze zone. Een ruimtelijk plan bevat bestemmingen en regels die de grondwaterkwaliteit met het oog op de drinkwaterwinningen en de kwelstromen naar natuurgebieden beschermen bij functiewijzigingen. De toelichting op een ruimtelijk plan bevat een beschrijving van het door de gemeente te voeren beleid ter zake en de wijze waarop met de grondwaterkwaliteit rekening is gehouden. Met dit aspect is in paragraaf 4.6 Water rekening gehouden.
- Verkeer en vervoer - Mobiliteitstoets: de toelichting op een ruimtelijk plan waarin ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien, bevat een beschrijving van het aantal verplaatsingen die deze ruimtelijke ontwikkelingen tot gevolg hebben en of er door het aantal verplaatsingen knelpunten op het ontsluitende en omliggende verkeersnetwerk voor de diverse modaliteiten kunnen ontstaan. Indien blijkt dat er sprake is van relatief grote verkeerseffecten, wordt een mobiliteitstoets uitgevoerd. Dit aspect is uitgewerkt in paragraaf 4.3 Geluid.

De Provinciale Ruimtelijke Verordening geeft aan dat het plangebied (zie blauwe lijn) is vastgelegd als stedelijk gebied. Het plangebied ligt binnen de rode contour, zoals kaart 'Rode contouren' weergeeft.



Uitsnede Kaart Wonen en werken; Provinciale Ruimtelijke Verordening. Bron RO-online, Provinciale Ruimtelijke Verordening, Provincie Utrecht 2013, NL.IMRO.9926.PV1212PRV-VA01



Uitsnede kaart 'Rode contouren', Provincie Utrecht. Bron: website provincie Utrecht

In de PRS/PRV is een voorkeursvolgorde opgenomen respectievelijk vastgelegd voor voorgenomen verstedelijking, mede gebaseerd op de ladder duurzame verstedelijking van het rijk. Wanneer de behoefte aan voorgenomen verstedelijking is aangetoond dient voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen de volgende voorkeursvolgorde in acht genomen te worden:

1. eerst de mogelijkheden van herstructurering of transformatie binnen bestaand stedelijk gebied benutten;
2. voorts locaties beoordelen die passend zijn ontsloten of als zodanig worden ontwikkeld, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer;
3. dan de overige mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied;
4. als laatste uitbreiding.

Onder het begrip 'verstedelijking' verstaat de provincie in dit verband: "nieuwe vestiging van woningen, niet-agrarische bedrijven, detailhandel en voorzieningen. Onder verstedelijking wordt mede verstaan uitbreiding van bestaande bedrijfsbebouwing van aan het landelijk gebied gebonden functies die niet worden gerechtvaardigd door een op de eigen bedrijfsvoering gerichte economische en functionele noodzaak. Onder het begrip verstedelijking vallen niet complexen ten behoeve van verblijfsrecreatie die bedrijfsmatig geëxploiteerd worden en kleinschalige dag- en verblijfsrecreatieve voorzieningen."

De thema's, 'toekomstige situatie', 'duurzame verstedelijking', 'duurzaam bouwen', 'water' en 'geluid', die van belang zijn voor het plangebied zijn reeds verwoord door middel van verwijzingen naar de betreffende paragrafen. Verder blijkt uit de kaartuitsneden duidelijk dat het plangebied gelegen is in stedelijk gebied ofwel binnen de rode contour. Hiermee worden de provinciale belangen veilig gesteld.

4.7 Duurzame verstedelijking

4.7.1 Toepassing artikel 3.1.6 Bro

Op 1 oktober 2012 is de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' toegevoegd aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De Ladder voor duurzame verstedelijking is opgezet met als primair doel het tot stand brengen van een goede ruimtelijke ordening, door middel van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Concreet houdt dit in dat de ladder als ondersteuning dient voor decentrale overheden

(provincies en gemeenten) bij de vraaggerichte programmering van hun grondgebied. Hierdoor kan er een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming plaatsvinden bij ruimtelijke en infrastructurele besluiten. Er mogen enkel criteria een rol spelen die ruimtelijk relevant zijn.

De juridische grondslag van de ladder voor duurzame verstedelijking ligt vast in het Bro (artikel 3.1.6, lid 2). Beleidsmatig is de ladder geïntroduceerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). De ladder is daarmee kader stellend voor alle juridisch verbindende ruimtelijke plannen van de decentrale overheden, zoals de gemeentelijke bestemmingsplannen en de provinciale inpassingsplannen. Ter verantwoording van een nieuwe stedelijke ontwikkeling dient in die plannen stil te worden gestaan bij drie treden waaruit de Ladder voor duurzame verstedelijking bestaat:

1. voorziet de voorgenomen stedelijke ontwikkeling in een actuele regionale behoefte;
2. indien blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, dient beschreven te worden 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;
3. indien blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, dan 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.

4.7.2 Toepassing trede 1: is er sprake van regionale vraag?

In paragraaf 2.2 van de toelichting is reeds in gegaan op het bouwprogramma voor De Leijen-Zuid.

Het bouwprogramma is in het Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE) toegelicht. Het bouwprogramma in het SPvE zet in op:

- het ontwikkelen en realiseren van een woonzorgcomplex in combinatie met het realiseren van maximaal tien sociale huurwoningen en bijbehorende voorzieningen;
- het ontwikkelen en realiseren van twaalf grondgebonden woningen ten noorden van het woonzorgcomplex.

In de gemeentelijke Structuurvisie en Woonvisie 2013-2020 is de volgende ambitie opgenomen: "bouwen voor ouderen (in de grotere kernen) en kwetsbare inwoners met een zorgbehoefte krijgen prioriteit". Specifieke projecten worden niet genoemd. In de bijlage van de Woonvisie is het 'Woningbouwprogramma 2013- 2020' weergegeven. In dit programma is het project 'De Leijen Zuid' opgenomen bestaande uit een woonzorgcomplex, inclusief tien sociale huurappartementen en veertien grondgebonden woningen.

De Leijen Zuid vormt in de structuurvisie een potentiële inbreidingslocatie voor woningbouw tot 2020. Deze locatie biedt met name senioren de mogelijkheid om zelfstandig te wonen, waarbij de noodzakelijke zorg beschikbaar is. Het gaat daarbij om zorg, afgestemd op de veranderende behoeften en passend bij de eisen van deze tijd.

De ontwikkeling en realisering van het woonzorgcomplex, inclusief de tien sociale huurwoningen omvat ruimtelijk het grootste deel van het plangebied. Vanaf aanvang is tevens sprake van aanvullende woningbouw op het noordelijke deel van De Leijen Zuid. Het betreft een kwalitatieve en kwantitatieve aanvulling op de bestaande woningvoorraad. Deze woningen dragen er aan bij dat er meer mogelijkheden bestaan om de wooncarrière binnen de vertrouwde omgeving voort te zetten. Bovendien verbetert dit de leefbaarheid en levensloopbestendigheid van de wijk De Leijen.

1. Woonzorgcomplex

Inleiding

Voor wat betreft de regiobehoeft naar beschermd verzorgd wonen kan het volgende worden geschreven. Medio 2013 stelde de U10-regio en het bestuur Regio Utrecht het rapport "Wonen-zorg en MO in de U10" op. Met de U10-regio worden de gemeenten Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Nieuwegein, Stichtse Vecht,

Utrecht, Vianen, Woerden en Zeist aangeduid. Dit rapport bevat een analyse van de bestaande voorraad en de vraag naar zorg- en opvangplaatsen voor de periode tot circa 2030.

De belangrijkste conclusies zijn:

- Rijksbeleid gericht op het minder beschermd huisvesten van ouderen (sector V&V), van cliënten geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en van gehandicapten (GZ) betekent dat de gehonoreerde vraag naar intramurale huisvesting omlaag gaat. In de sector V&V staat daar een sterke veroudering van de regiobevolking tegenover, wat de te honoreren vraag weer opstuwt.
- In de U10-regio is er in de periode 2013-2020 een groeiend overschot aan intramurale zorgplaatsen V&V. Door de sterke toename van het aantal ouderen daalt het overschot daarna weer, en in 2040 komt de vraag vrijwel overeen met de huidige voorraad.
- Minder intramurale zorgplaatsen betekent een grotere vraag naar zelfstandig verzorgd wonen (met zorg op afroep). In 2020 bedraagt die vraag meer dan twee keer de huidige voorraad. De voortgaande toename van het aantal ouderen zorgt voor een verdere groei van de vraag naar verzorgd wonen. Naar verwachting staat het bouwplan in De Leijen-Zuid er in 2018. In 2030 is die bijna het drievoudige van de huidige voorraad.

Groeiende vraag verzorgd wonen

In vraagberekeningen voor het scenario met extramuralisering van de ZZP's 1 t/m 4 blijkt de som van de vraag naar beschermd en die naar verzorgd wonen tamelijk constant (Bijlage 6). Een slinkend aandeel ouderen dat in een beschermde intramurale woonvorm verblijft gaat samen met een hogere vraag naar verzorgd wonen. Uitgaand van de vraagberekening in het Estea-rapport (2013) bedraagt de vraag naar verzorgd wonen in de U10 in 2015 al 1,9 keer de huidige voorraad. In 2020 is de vraag gegroeid naar een factor 2,3 keer de huidige voorraad.

Voorraad en vraag verzorgd wonen (aantal woningen)					
	voorraad medio 2013	vraag 2015	vraag 2020	voorraad 2013 min vraag 2015	voorraad 2013 min vraag 2020
De Bilt	284	744	884	-460	-600
Bunnik	24	155	197	-131	-173
Houten	90	304	415	-214	-325
IJsselstein	329	304	389	25	-60
Nieuwegein	140	571	727	-431	-587
Stichtse Vecht	354	644	793	-290	-439
Utrecht	2.049	2.510	2.907	-461	-858
Vianen	31	206	250	-175	-219
Woerden	125	429	556	-304	-431
Zeist	103	974	1187	-871	-1.084
U10-regio	3.529	6.841	8.305	-3.312	-4.776

Bron: Onderzoek Utrecht; Estea/ABF Research

De vorenstaande tabel toont aan dat in de gehele regio de vraag naar 'verzorgd wonen' fors toeneemt. Alleen in IJsselstein lijkt er een zekere balans te zijn, maar voor De Bilt is de toekomstige vraag naar verzorgd wonen groot.

Casus-specifiek

In De Leijen Zuid is begin 2014 door de potentiële huurder, Stichting Antroz, afgezien van de voorgestane ontwikkeling van het woonzorgcomplex. Zij heeft aangegeven dat zij door de veranderende omstandigheden als gevolg van veranderde wet- en regelgeving voor de zorg, deze niet meer kunnen afnemen.

De ontwikkelaar, SSW, onderzocht in hoeverre een alternatieve zorgverlener ofwel een ander concept voor De Leijen Zuid haalbaar is, dit gezien de ontwikkelingen en de opkomende vraag naar meer zelfstandige vormen van wonen en zorg. Medio februari 2014 is door SSW aangegeven dat intramurale zorg in het nog nieuw te ontwikkelen Leendert Meeshuis niet meer aan de orde kan zijn. Onverkort heeft SSW aangegeven de overeenkomst met de gemeente te willen nakomen. Dit betekent dat zij een concept heeft ontwikkeld met woon- zorgeenheden voor bewoners met een zorgindicatie en met als oogmerk deze toekomstige huurders zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen laten wonen. Aansluitend op de behoefte (dan wel prognoses). Op basis van de eigen huurders in de gemeente heeft SSW inzichtelijk gemaakt wat de verhuisgeneigdheid is. Daaruit blijkt dat er veel vraag is naar het te ontwikkelen concept.

Tot slot dient antwoord te worden gegeven op de vraag of het concept met woon- zorgeenheden voor bewoners met een zorgindicatie niet in een bestaand gebouw kan worden gerealiseerd. In de bestaande wijk De Leijen-Zuid is sprake van vergrijzing. De gemeente wenst er doorstroming in woningen te bevorderen door de realisatie van dit bouwplan, met als oogmerk de bewoners in de wijk te kunnen laten blijven wonen. In de wijk is evenwel geen bestaand gebouw voorhanden dat met alle noodzakelijke aanpassingen in deze vraag kan voorzien.

Conclusie

Er is behoefte aan een toename van het aantal woningen waar zorg op afroep kan worden geleverd. Voor een deel zou dat kunnen door in alle 4.276 geïnterviewde aanleunwoningen e.d. zorg op afroep te bieden. Dan nog blijft er een sterke behoefte aan uitbreiding van de voorraad zorgwoningen.

2. Tien sociale huurwoningen en twaalf grondgebonden woningen

Inleiding

Voor de onderbouwing van de tien sociale huurwoningen en de twaalf grondgebonden woningen is de woningbouwbehoefte en -planning op de verschillende niveaus, dat wil zeggen provinciaal, regionaal en lokaal, nader onderzocht. Het doel van dit onderzoek is aan te tonen dat er een woningbouwopgave ligt, waar met de ontwikkeling en realisatie van dit plan in wordt voorzien.

Provinciaal niveau

In de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 heeft Provincie Utrecht een bouwprogramma van 68.000 woningen opgenomen. In de tabel 'Woningbouwprogramma 2013-2028 voor vier regio's is de verdeling van het bouwprogramma weergegeven voor de vier onderscheiden regio's in de provincie. Uit de tabel blijkt dat ruim 80 % van dit programma kan worden gerealiseerd binnen de rode contouren. Daarmee wordt voldaan aan de ambitie om ten minste twee derde deel in het bestaand stedelijk gebied (binnen de rode contouren) te realiseren. Het woningbouwprogramma is tot stand gekomen na overleg met gemeenten, op basis van bestaande plannen en nog beschikbare (binnenstedelijke) capaciteiten en de, grotendeels uit de Ontwikkelingsvisie NV Utrecht voortkomende, uitbreidingslocaties. De (gemiddelde) woningproductie in de afgelopen jaren en prognosecijfers over de woningbehoefte zijn daarbij gebruikt als referentie.

Tabel Woningbouwprogramma 2013-2028 voor vier regio's			
Woningbouwprogramma 2013-2028 Regio	Binnenstedelijk	Uitbreiding	Totale woningbouwprogramma
Regio Utrecht	32.545	7.750	40.295
Regio Amersfoort	11.970	4.510	16.480
Regio West	4.610	290	4.900
Regio Zuid Oost	6.125	375	6.500
TOTAAL Provincie	(81 %) 55.250	(19 %) 12.925	68.175

Bron PRS 2013-2028

Regio Utrecht

Bestuur Regio Utrecht (BRU) heeft voor de negen samenwerkende gemeenten Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Utrecht, Vianen en Zeist afspraken gemaakt over de woningbouwopgave voor de periode tot 2030. Deze afspraken zijn vastgelegd in de Regionale Woonvisie 2030. Uit het onderzoek, dat aan dit document ten grondslag ligt, blijkt dat er op regionaal niveau sprake is van een grote druk op de woningmarkt in de Utrechtse regio. Deze grote druk wordt onder ander verklaard door de grote aantrekkingskracht van de regio op bewoners, bedrijven en instellingen als gevolg van de centrale ligging, de hoogwaardige woonmilieus, de fraaie landschappen en het brede aanbod van culturele activiteiten. In de regio zijn wel degelijk de effecten van de kredietcrisis waarneembaar. Desondanks is er nog steeds sprake van een groot tekort aan woningen.

In de komende decennia blijft sprake van een grote druk op de woningmarkt in de regio, zo bevestigen studies van het CBS, het Planbureau van de Leefomgeving, van ABF Research (bron: websites respectievelijk CBS.nl, PBL.nl en ABFresearch.nl) en zeer recent een studie van Rigo Research en Advies 'Schaarste in de regio Utrecht, 21 november 2014. Uit laatst genoemde rapportage blijkt dat er nog altijd veel belangstelling is voor sociale huurwoningen in de regio Utrecht en dat voor bijna alle woningclusters woningzoekenden meerdere jaren ingeschreven moeten staan.

Het bestuur ziet zich om deze reden onder andere voor de grote opgave gesteld de groei van de woningbehoefte in de regio bij te houden door de bouw van nieuwe woningen. Een versnelling is daarbij nodig, met als aantekening daarbij dat nieuwe berekeningen aangeven dat de behoefte nog harder zal stijgen dan tot nu toe gedacht. Voor de gehele regio geldt dat allerlei vormen van startershuisvesting nodig zijn. Nu de koopmarkt voor vele woningzoekenden onbereikbaar is geworden, is een steeds grotere vraag naar goedkopere woningen ontstaan. In de eerste plaats in de sociale huursector, die de toeloop niet meer aankan. Er ligt dan ook een grote opgave om de sociale huursector te ontlasten door meer doorstroming te realiseren en koopwoningen bereikbaar te maken voor mensen met een smallere beurs.

Het bestuur van de regio heeft zich daarom de taak opgelegd te blijven werken aan een gezonde woningmarkt door (1) zich sterk te maken voor het terugdringen van het kwantitatieve woningtekort en door (2) op een verantwoorde wijze te blijven bouwen. Immers, een gezonde woningmarkt is een voorname factor om voor de vestiging van een bedrijf of instelling of om je er te vestigen als burger. Zeker als gekozen wordt voor voldoende gedifferentieerd aanbod.

Lokale woningbouwopgave

Het woningbehoefteonderzoek van Gemeente De Bilt uit 2012, opgesteld door Companen, bevat een analyse van de bevolkings- en huishoudensontwikkeling in de regio Utrecht afgezet tegen de opgave in Gemeente De Bilt. Companen heeft hierbij gebruik gemaakt van de bevolkings- en huishoudensprognose van de provincie Utrecht 2011. De provincie heeft een aantal scenario's doorgerekend, namelijk het Provinciale-scenario, het BRUscenario en een Trend-scenario. De verschillen in de scenario's hangen af van de verwachte nieuwbouwontwikkeling in de gemeente De Bilt. Hierdoor geven deze varianten als het ware een 'bandbreedte' weer van de ontwikkeling van het aantal inwoners en huishoudens in de komende jaren.

Tabel Gemeente De Bilt. Huishoudensontwikkeling 2011-2040

	2011	2015	2020	2030	2040	2011-2020	2020-2040
Provincie	18.830	19.330	19.620	20.160	20.680	+790	+1.060
BRU	18.830	19.330	19.790	20.350	20.850	+960	+1.060
Trend	18.830	19.330	19.700	19.960	20.120	+870	+420

Bron: Provincie Utrecht 2011, bewerking Companen.

In de periode 2011-2020 wordt de groei van het aantal huishoudens geraamd tussen de 790 en 960 huishoudens. Na 2020 zal het aantal huishoudens in zowel de Provincie- als de BRU-variant met 1.060 toenemen. De Trend-variant gaat uit van een (bescheiden) groei van 420 huishoudens.

De huishoudensprognose is omgezet naar een woningbehoefteprognose. In de woningbehoefteprognose wordt rekening gehouden met factoren als een woningtekort en frictie (verhuis) leegstand. De woningbehoefte varieert in de periode 2011-2020 tussen de 850 en 1.050 woningen. Op jaarbasis betreft dit tussen de 90 en 110 woningen.

In september 2012 zijn de afzetkansen woningbouw in de gemeente nader geanalyseerd en geactualiseerd door Stec Groep B.V. In dit onderzoek zijn de (woningbouw)projecten:

1. in het licht van de woningbehoefte tot 2020 per kern voor de lange termijn en
2. de afzetbaarheid en de prijsniveaus van de projecten in de huidige markt (korte termijn) geanalyseerd en beoordeeld.

De resultaten van dit onderzoek vormen de input/basis voor de keuzes ten aanzien van het woningbouwprogramma voor de korte en lange termijn. Marktbeoordeling van de projecten is hierbij één van de beoordelingsaspecten. De marktbeoordeling in dit rapport geeft een inschatting van de afzetbaarheid van de projecten weer.

Op basis van de analyse en de beoordeling van de planvoorraad afgezet tegen de woningbehoefte tot 2020 op gemeenteniveau doet Stec Groep B.V. een tweetal aanbevelingen:

1. het aantal geplande woningen is voldoende om te voldoen aan de woningbehoefte tot 2020 mits er niet te veel plannen uitvallen. Kwalitatief is het wenselijk om de plannen aan te passen: meer grondgebonden en meer in het goedkope tot middeldure segment;
2. zet op korte termijn (2 jaar) meer in op grondgebonden goedkope en middeldure koop en huur.

Vervolgens is op kernniveau Bilthoven de planvoorraad afgezet tegen de behoefte, zowel kwantitatief als kwalitatief om vervolgens de afzetkansen voor de projecten te beoordelen.

Uit deze confrontatie blijkt dat voor de lange termijn in alle prijscategorieën, behalve de dure koop, sprake is van volop marktruimte voor grondgebonden woningen in de Bilthoven. Alleen voor dure grondgebonden koopwoningen (> 300.000) zijn er meer plannen dan dat er behoefte is.

Tabel Overschotten en tekorten grondgebonden woningen in Bilthoven en De Bilt, lange termijn segment			
	Behoefte	Confrontatie behoefte en plannen	
goedkoop (tot € 200.000)	60 tot 70	nog marktruimte	+
middelduur (tussen € 200.000 tot € 300.000)	120 tot 140	nog veel marktruimte	++
duur (vanaf € 300.000)	40 tot 50	iets te veel planvoorraad	-
goedkoop en middelduur (tot € 665)	45 tot 60	nog marktruimte	+
duur (vanaf € 665)	35 tot 45	nog marktruimte	+

Bron: Gemeente De Bilt (2012) & Companen (2012) bewerkt door Stec Groep (2012)

De gegevens uit de tabel dateren uit 2012. Verschillende bouwprojecten zijn in de tijd opgeschoven. De behoefte aan woningen is echter onverminderd gebleven.

Uit voorgaande beschrijving en analyse van verschillende studies blijkt dat:

- dat er sprake is en sprake blijft van druk op de regionale woningmarkt door een groeiend aantal huishoudens en de aantrekkingskracht van het gebied om zich er te vestigen;

- de cijfers en de prognoses uit de provincie en de regio geven aan dat er behoefte is aan woningen;
- uit voornoemde beschrijving en analyse van de onderzoeken blijkt dat er in het bijzonder sprake is van een te kort aan sociale huurwoningen. De verwachting is dat in de komende jaren in de regio dit te kort alleen maar groter wordt;
- voor de kern Bilthoven geldt bovendien dat op basis van een nadere analyse er sprake is van een grote behoefte aan grondgebonden woningen tot € 200.000,- en tussen € 200.000 tot € 300.000 en een minder grote behoefte aan dure grondgebonden woningen. Daarbij is toevoeging van projecten op kleine schaal van een enigszins duurder woningbouwtype (400.000 tot 500.000) gewenst om de doorstroming op gang te laten komen;
- van het aantal van 12 grondgebonden woningen was ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan al meer dan de helft geopteerd. Thans zijn alle 12 woningen verkocht.

De conclusie luidt dat het bouwprogramma voor De Leijen-Zuid met een woonzorgcomplex, tien sociale huurwoningen en de twaalf grondgebonden woningen voorziet in een actuele regionale behoefte.

4.7.3 Toepassing trede 2: behoefte binnen bestaand stedelijk gebied

In paragraaf 3.2 is al geconcludeerd dat het plangebied "De Leijen-Zuid" gelegen is in het stedelijk gebied conform de PRS/PRV. Desondanks dient antwoord te worden gegeven op de vraag in hoeverre benutting van de gronden in het plangebied De Leijen-Zuid noodzakelijk is. Zijn er mogelijk andere gronden beschikbaar door herstructurering, transformatie of anderszins waarop het programma kan worden gerealiseerd?

De beantwoording van deze tweede vraag uit de "Ladder voor duurzame stedelijke ontwikkeling" hangt tevens samen met de toets van het bouwplan aan de voorkeursvolgorde voor bouwplannen uit de PRS/PRV. Daarin is het vereiste vastgelegd dat voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen de volgende voorkeursvolgorde in acht genomen dient te worden:

1. eerst de mogelijkheden van herstructurering of transformatie binnen bestaand stedelijk gebied benutten;
2. voorts locaties beoordelen die passend zijn ontsloten of als zodanig worden ontwikkeld, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer;
3. dan de overige mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied in beschouwing nemen;
4. als laatste uitbreidingslocaties.

Op grond van de criteria uit deze voorkeursvolgorde zijn alternatieve locaties in 2008 onderzocht. Uit dit gemeentelijk onderzoek zijn diverse locaties naar voren gekomen. Deze locaties zijn weergegeven in tabel 'Alternatieve bouwlocaties'. Uiteindelijk zijn ten opzichte van het onderzoek in 2008 enkele locaties overgebleven, namelijk de locatie De Leijen Zuid en de locatie 'Schapenweide RIVM-terrein'. Deze locatie biedt in potentie ruimte aan de ontwikkeling van een woon-zorgcomplex in combinatie met de sociale huurwoningen en de grondgebonden woningen. De overige locaties vallen af door de opgestelde criteria. In 2008 is dit ook aan de gemeenteraad voorgelegd, en daarbij is unaniem door de gemeenteraad voor de locatie De Leijen Zuid gekozen. In 2015 is dit onderzoek herhaald. In de meeste gevallen zijn de locaties afgefallen op grond van financiële inschattingen, op grond van ligging (buiten rode contour) en omvang of vanuit bestaand ruimtelijk beleid voor de desbetreffende locatie. Hieronder is per locaties de belangrijkste redenen aangegeven op grond waarvan de locatie is afgefallen.

Tabel Alternatieve bouwlocaties		
	Locatie	Reden tot afwijzing
1	Voormalige locatie autobedrijf Hessing	financieel niet haalbaar, geen grondpositie
2	Groenekanseweg/ Beukenburglaan	ligging binnen de EHS
3	Groenekanseweg Kampsepad	ligging binnen de EHS
4	Oostzijde Hollandsche Rading	ruimtelijk niet in te passen
5	Herontwikkeling Berg en Bosch	financieel niet haalbaar
6	Heidepark/Jan Steenlaan	omvang van project past niet
7	Biltse Duinen	vanuit ruimtelijk beleid niet wenselijk
8	Inventum terrein	financieel niet haalbaar, reeds in ontwikkeling
9	politiebureau Leijensweg	vanuit ruimtelijk beleid niet wenselijk
10	H.F. Witte Centrum	locatie te klein
11	De Leyen, Dwarsweg	ligging binnen de EHS
12	bedrijventerrein Larensteijn	aanwezigheid rioolzuivering (RWZI)
13	Zuidzijde Hollandsche Rading	gelegen buiten stedelijk gebied
14	Zuidzijde Maartensdijk	gelegen buiten stedelijk gebied
15	Groenekanseweg/Weltevreden	gelegen buiten stedelijk gebied
16	Schapenweide RIVM-terrein	potentiële locatie

Bron: Gemeente De Bilt, 2014

De locatie Schapenweide RIVM-terrein is ten opzichte van De Leijen-Zuid beoordeeld op de volgende aspecten:

Beoordeling locatie Schapenweide RIVM-terrein ten opzichte van De Leijen-Zuid			
	Aspecten/voorwaarden	Schapenweide RIVM-terrein	De Leijen-Zuid
1	Situering ten opzichte van de rode contour	+	+
2	Aansluiting op sociaal-economische structuur	+	+
3	Bereikbaarheid auto en openbaar vervoer	+	+
4	Aantasting aanwezige natuur- en landschapswaarden	-	-
5	Aansluiting op stedenbouwkundige structuur	+	+
6	Kosten verwerving, bouwrijp maken en planschade	-	+

Bron: Gemeente De Bilt, 2014

Ten opzichte van elkaar scoort de locatie De Leyen Zuid het best. Met name financieel, omdat de locatie in handen van de gemeente is. De Leyen-Zuid is bovendien, conform het vereiste uit de provinciale voorkeursvolgorde, bereikbaar met de auto en ontsloten via openbaar vervoer. Op korte loopafstand (1 minuut) is er een bushalte 'Bilthoven, Kromhoutkwartier'.

4.7.4 Toepassing trede 3: ligging van Leijen-Zuid in bestaand stedelijk gebied

Een toets aan deze trede is in beginsel niet aan de orde, aangezien al eerder is aangetoond dat het plangebied De Leijen-Zuid gelegen is in bestaand stedelijk gebied, vastgelegd in de PRS/PRV. Onverkort wenst de gemeente ook zelfstandig een afweging te maken in hoeverre De Leijen-Zuid is aan te merken als plangebied gelegen binnen stedelijk gebied.

Op basis van het vorige bestemmingsplan De Leyen/Jan Steenlaan was het plangebied reeds bestemd voor stedelijke functies, niet in de zin van woonbebouwing, maar wel voor stedelijk groen als speelvoorzieningen,

Voor het beantwoorden van de vraag of sprake is van bestaand stedelijk gebied zijn ook de bebouwingsmogelijkheden op grond van het oude bestemmingsplan relevant, in die zin dat een onbebouwd terrein toch als bestaand stedelijk gebied kwalificeert, indien ter plaatse op grond van het bestemmingsplan wel bebouwing (ten behoeve een stedelijke ontwikkeling) was toegestaan. Deze afweging is ook bevestigd in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340, waarin, in lijn met de uitspraak van de Afdeling van 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1224 gesteld is dat ook de bebouwingsmogelijkheden op grond van het oude bestemmingsplan relevant zijn, in die zin dat een onbebouwd terrein toch als bestaand stedelijk gebied te kwalificeren is, indien ter plaatse op grond van het bestemmingsplan reeds voorzien was in een bestemming voor stedelijke functies.

Op grond van voornoemde beschrijving en analyse van onderzoeken luidt de conclusie dat de voorgenomen ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. Deze behoefte wordt gerealiseerd binnen bestaand stedelijk gebied. Daarmee is aangetoond dat het plan voldoet aan de bepalingen uit de ladder voor duurzame verstedelijking.