

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

De Werkschuit, Beatrixlaan 1

Gemeente De Bilt

1 Algemeen

1.1 Inleiding

In voorliggend rapport, als bijlage bij het bestemmingsplan 'De Werkschuit, Beatrixlaan 1' heeft een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking plaatsgevonden. De ontwikkeling van ongeveer 30 nieuwe woningen moet worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling waarop de zogeheten Ladder van duurzame verstedelijking van toepassing is. Getoetst dient te worden of de ontwikkeling kan voldoen aan de vereisten uit het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro).

In dit hoofdstuk volgt eerst een korte toelichting op het algemene kader. Hierin wordt ingegaan op het rijksbeleid en de wet- en regelgeving waarin de Ladder voor duurzame verstedelijking is vastgelegd. Vervolgens volgt in hoofdstuk 2 de inhoudelijke toets aan de Ladder. Aansluitend volgt in hoofdstuk 3 de conclusie.

1.2 SVIR en Barro

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is de Ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. Deze verplichte toetsing is verder vastgelegd in het Barro. De Ladder houdt in dat overheden nieuwe stedelijke ontwikkelingen moeten motiveren met oog voor de onderliggende vraag in de regio, de beschikbare ruimte binnen het bestaande stedelijke gebied en een multimodale ontsluiting. Nationaal belang 13, zoals geformuleerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, vraagt om een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten. Dit moet met behulp van de Ladder van duurzame verstedelijking worden onderbouwd.

1.2.1 Ladder voor duurzame verstedelijking (Bro 3.1.6 tweede lid)

Ter invulling van het 6de en het 13de Nationaal Belang uit het SVIR is op 1 oktober 2012 het 'Besluit van 28 augustus 2012, houdende wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en van het Bro in verband met de toevoeging van enkele onderwerpen van nationaal ruimtelijk belang' (Stb. 2012, nr. 388) in werking getreden.

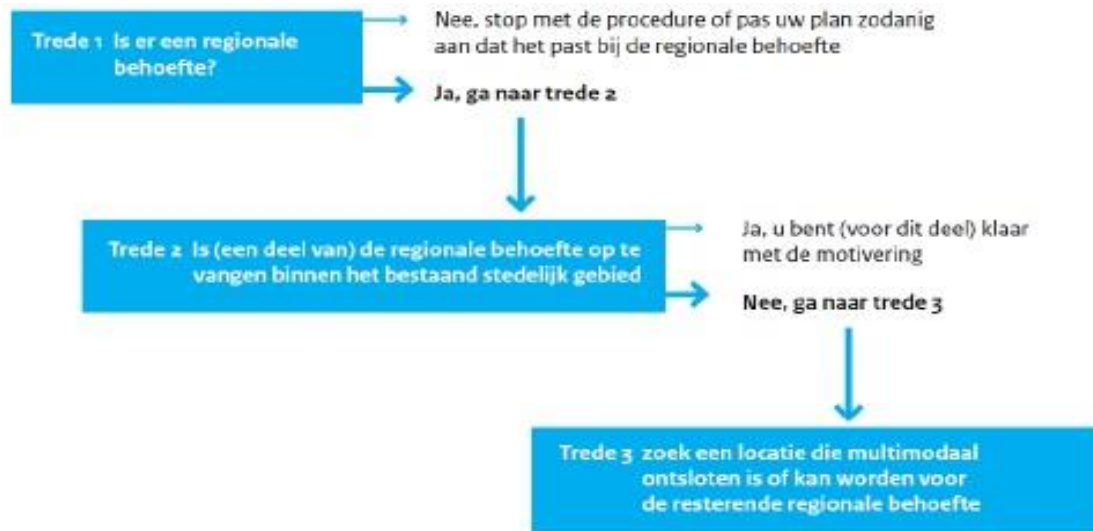
Door dit wijzigingsbesluit is ook het Bro aangepast. In artikel 3.1.6 is het tweede lid toegevoegd. Dit lid heeft betrekking op de Ladder voor duurzame verstedelijking. Deze Ladder stelt eisen aan de motivering van onder meer bestemmingsplannen die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken. De wettelijke regeling gaat vergezeld van een handreiking die andere overheden ondersteunt bij de praktische toepassing van de juridische verplichting. Artikel 3.1.6 tweede lid:

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.

1.2.2 Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking

Als hulpmiddel voor de toepassing van het stroomschema is door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de "Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking" opgesteld. Uit de handreiking blijkt dat toepassing van de Ladder verplicht is voor opgaven, die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken. Het doel van de Ladder is een goede ruimtelijke ordening in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Nieuw te realiseren stedelijke ontwikkelingen moeten worden gemotiveerd met behulp van een drietal opeenvolgende stappen (treden). Hierbij is het volgende stroomschema van toepassing:



Treden Ladder van duurzame verstedelijking

1.2.3 Stedelijke ontwikkeling

Wat onder stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro opgenomen. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. De ontwikkeling van ongeveer 30 nieuwe appartementen moet worden aangemerkt als stedelijke ontwikkeling, meer concreet een woningbouwlocatie.

Overigens is de term 'woningbouwlocatie' niet gedefinieerd in het Bro. Uit jurisprudentie (zie bijvoorbeeld uitspraak ABRvS201401119/1/R1) blijkt dat woningbouwplannen met 9 woningen niet hoeven te worden aangemerkt als woningbouwlocatie, maar grotere woningbouwplannen (circa 14 woningen) wel. In voorliggend plan worden ongeveer 32 nieuwe woningen gerealiseerd, wat dus moet worden aangemerkt als woningbouwlocatie. Om die reden is een toets aan de Ladder noodzakelijk, waarin voorliggend document voorziet.

2 Inhoudelijke toets

2.1 Inleiding

In voorliggend hoofdstuk volgt de inhoudelijke toets aan de Ladder van duurzame verstedelijking. In de eerste paragraaf wordt de eerste trede getoetst, waarbij uiteen wordt gezet of het nieuwbouwplan voorziet in een regionale behoefte. Vervolgens vindt in paragraaf 3 een toets aan de tweede trede plaats en wordt bezien in hoeverre de ontwikkeling is gelegen binnen bestaand stedelijk gebied. Vervolgens wordt bezien of een toets aan de derde trede relevant is.

2.2 Regionale behoefte

Het doel van de Ladder is een goede ruimtelijke ordening in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Nieuw te realiseren stedelijke ontwikkelingen moeten daarom worden gemotiveerd met behulp van een drietal opeenvolgende stappen (treden). De eerste trede betreft een onderzoek naar de regionale behoefte:



In de eerste trede wordt beoordeeld of de beoogde ontwikkeling voorziet in een regionale en intergemeentelijke behoefte. Deze eerste trede verplicht de overheid om de nieuwe stedelijke ontwikkeling af te stemmen op de actuele behoefte en de wijze waarop in die behoefte wordt voorzien ook regionaal af te stemmen. Die behoefte kan zowel zien op de omvang als de kwaliteit van de nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Onderstaand wordt de regionale behoefte aan de hand van de gemeentelijke woonvisie, de regionale woonvisie, het regionaal actieprogramma wonen en de monitoring woningbouw 2014 en structuurvisie van de provincie Utrecht nader bezien.

2.2.1 Provinciale woningbouwcijfers

De provinciale woningbouwcijfers zijn opgenomen in de provinciale ruimtelijke structuurvisie (PRS). De provincie heeft een programma van ruim 68.000 woningen opgenomen in de PRS. Ruim 80 procent van dit programma kan worden gerealiseerd binnen de rode contouren. Daarmee voldoet de provincie aan haar 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. Het is een indicatief programma, waarvan verwacht wordt dat realisatie in de PRS-periode, dus 2013 tot 2028, haalbaar is. In de PRS is een productiecijfer voor De Bilt aangegeven van 670 woningen voor de periode tot 2025. Dit betreft allen binnenstedelijk.

Regio	Binnenstedelijk	Uitbreiding	Totaal
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 Utrecht	55.250 (81%)	12.925 (19%)	68.175

2.2.2 Regionale woningbouwcijfers

In de regio Utrecht zijn afspraken gemaakt over het aantal te realiseren woningen per gemeente in de periode 2010-2020. De weerslag hiervan is opgenomen in het regio-document Bestuur Regio Utrecht (BRU).

Woningbouwbeleid

In het regiodocument BRU wordt gesteld dat de Utrechtse regio een grote aantrekkingskracht heeft op bewoners, bedrijven en instellingen. De aantrekkelijkheid van de regio wordt versterkt door de centrale ligging, de hoogwaardige woonmilieus, de fraaie landschappen en het brede aanbod van culturele activiteiten.

Deze aantrekkingskracht zorgt voor een grote druk op de woningmarkt in de Utrechtse regio. De effecten van de kredietcrisis zijn de laatste jaren weliswaar ook in het Utrechtse merkbaar geweest, maar niettemin is er nog steeds sprake van een groot tekort aan woningen. Recente studies van het CBS, het Planbureau van de Leefomgeving en van ABF Research bevestigen het beeld dat de Utrechtse regio ook de komende decennia een grote druk op de woningmarkt kent. De BRU-gemeenten accepteren dat het niet mogelijk zal zijn om het woningtekort geheel terug te dringen tot nul. De regio wil echter wel op een verantwoorde wijze blijven bouwen, omdat woningbouw niet los gezien kan worden van de (gewenste) economische groei van de regio. Een gezonde woningmarkt is een vestigingsplaatsfactor, het maakt de regio aantrekkelijk als woon- en werklocatie. Zeker als er sprake is van voldoende gedifferentieerd aanbod.

De noodzaak tot een fors woningbouwprogramma is vastgelegd in de Ontwikkelingsvisie NV Utrecht. Daarin hebben gemeenten, regio's en provincie gezamenlijk de ambitie geformuleerd om in de Noordvleugel Utrecht in totaal 65.000 woningen te bouwen tussen 2015 en 2030. In de Ontwikkelingsvisie is nadrukkelijk voor een duurzame verstedelijkingsstrategie gekozen, door de woningbouwopgave zo veel mogelijk op binnenstedelijke locaties te realiseren.

Woningbouwopgave

De provincie Utrecht heeft een indicatieve verdeling van de woningbouwopgave voor de provincie gemaakt, waaruit voor de Utrechtse regio een opgave van 38.600 woningen naar voren is gekomen voor de periode 2013-2025. De provincie heeft bij deze berekening de cijfers uit de Ontwikkelingsvisie NV Utrecht en de nota Capaciteit Woningbouwlocaties gebruikt. Het aantal van 38.600 betreft bruto toevoegingen; het aantal gesloopte woningen wordt hierin niet meegenomen. De BRU-gemeenten beschouwen het aantal van 38.600 woningen als uitgangspunt voor het Regiodocument: gemeenten zullen zich inspannen om dit aantal te realiseren.

Bij het bepalen waar die 38.600 woningen gebouwd worden, geldt het woningbouwprogramma in de Ontwikkelingsvisie NV Utrecht als vertrekpunt. Hierin is voor de periode 2015-2030 uitgegaan van 26.500 woningen op binnenstedelijke locaties (inclusief afbouw Vinex) en 10.500 woningen op nieuwe uitleglocaties. Het BRU inventariseert jaarlijks bij gemeenten de plancapaciteit op woningbouwlocaties. Gemeenten geven aan welke projecten zij denken te realiseren in de periode tot 2020.

Gemeente	Realisatie 2011-2012	Capaciteit binnenstedelijk	Capaciteit VINEX	Capaciteit Uitleglocaties	Totaal capaciteit
Bunnik	250	275		1.300	1.575
De Bilt	100	875			875
Houten	500	425	1.275	250	1.950
IJsselstein	100	675			675
Nieuwegein	400	1.500			1.500
Stichtse Vecht	725	2.475			2.475
Utrecht	3.500	15.000	11.500	7.000	33.500
Vianen	100	850		1.500	2.350
Zeist	250	3.600			3.600
Regio totaal	5.925	25.675	12.775	10.050	48.500

De totale plancapaciteit van 48.500 woningen in de periode 2013 - 2025 overstijgt dus de opgave van minimaal 38.600 woningen. Niettemin is het allerm minst zeker dat de opgave ook gehaald kan worden. In het regiocument is een referentiescenario om uiteindelijk op 38.600 woningen uit te komen, uitgewerkt. Dit heeft de volgende kenmerken:

- de Vinexlocaties worden geheel gerealiseerd voor 2025;
- 25% van de plancapaciteit op uitleglocaties wordt niet gerealiseerd voor 2025;
- 25% van de binnenstedelijke plancapaciteit wordt niet gerealiseerd voor 2025.

De aanname van 25% planuitval bij binnenstedelijke locaties is een optimistische schatting en alleen haalbaar als de omstandigheden in positieve zin veranderen. Dit leidt tot het volgende overzicht:

Opgave	Plancapaciteit	Planuitval	Realisatiescenario
Binnenstedelijk	25.675	25%	19.250
Afbouw VINEX	12.775	-	12.775
Uitleglocaties	10.050	25%	7.550
Totaal	48.500	-	39.575

Plancapaciteit in regio Utrecht bij referentiescenario

Concluderend kan worden gesteld dat bij deze (reële) aannames de opgave van 38.600 woningen niet gerealiseerd wordt. Hieruit kan worden geconcludeerd dat een aanzienlijk deel van de binnenstedelijke uitleglocaties dienen te worden gerealiseerd om aan de beoogde plancapaciteit te voldoen.

2.2.3 Woonvisie De Bilt

Op 25 april 2013 heeft de raad de Nieuwe Woonvisie voor de periode 2013-2020 vastgesteld. Deze visie is een vervolg op het Bilts Manifest uit 2010 en de gemeentelijke Structuurvisie 2030 uit 2012. Daarnaast speelt de visie in op de actuele economische en maatschappelijke ontwikkelingen die de woningmarkt beïnvloeden.

In de woonvisie zijn de volgende 6 concrete beleidskeuzes geformuleerd:

- specifiek woonmilieu behouden en versterken (kwaliteit gaat boven kwantiteit);
- Betaalbare huisvesting realiseren voor starters en (jonge) gezinnen ten gunste van de leefbaarheid en vitaliteit in de kleine kernen;
- doelgroep ouderen krijgt waar mogelijk voorrang in de grotere kernen;
- kwetsbare inwoners met een zorgbehoefte krijgen prioriteit;
- levensloopbestendig bouwen en duurzaamheid zijn uitgangspunt;
- naast sturing op 5% nieuwbouw, ook de bestaande woningvoorraad opplussen.

In de bijlage behorende bij dit document is het 'Woningbouwprogramma 2013-2020' weergegeven. Hoewel het overzicht niet voorziet in nieuwe woningen in het plangebied kan worden opgemerkt dat het overzicht een momentopname betreft. Ontwikkelaars en ook de gemeente passen projecten aan de omstandigheden aan, door de economische crisis schuiven projecten op in de tijd, worden woningbouwprogramma's aangepast, worden projecten doorverkocht of soms zelfs geschrapt. Zo zijn de opgenomen 25 woningen in een woontoren binnen het centrumplan komen te vervallen. Aangegeven wordt dat de komende jaren nieuwe woningbouwinitiatieven geïnitieerd worden, zowel door de gemeente als door particuliere ontwikkelaars. De woningbehoefte in de regio Utrecht blijft ook komende jaren groot en de aantrekkingskracht die de gemeente De Bilt heeft, zorgt ervoor dat er ook komende jaren afzetmogelijkheden zijn en dus nieuwe woningbouwontwikkelingen van de grond zullen komen. Het totaal aantal woningen in de woonvisie bedraagt 781 woningen.

Adviesbureau Stec heeft geconcludeerd dat er tot aan 2020 binnen de gemeente afzetmogelijkheden zijn voor in totaal zo'n 850-1050 woningen. Dit biedt dus nog ruimte voor nieuwe woningbouwinitiatieven.

2.3 Conclusie regionale behoefte

Het woningbouwplan is niet opgenomen in de woonvisie van de gemeente De Bilt. Desondanks wordt geconcludeerd dat de woningbehoefte in de regio Utrecht groot blijft en dat er meer dan voldoende afzetmogelijkheden voor woningbouw zijn. Ook worden niet alle in de woonvisie opgenomen projecten gerealiseerd, waarmee het totaal aan plannen tekort is voor de geconstateerde vraag. In zowel de gemeentelijke, regionale en provinciale beleidsstukken blijkt zowel de kwantitatieve als kwalitatieve behoefte aan de woningbouw binnen de provincie en derhalve kan geconstateerd worden dat wordt voldaan in een regionale behoefte.

2.4 Bestaand stedelijk gebied

De tweede trede betreft een onderzoek of de regionale behoefte wordt opgevangen binnen bestaand stedelijk gebied:



Binnen deze trede wordt bekeken of er binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien.

Onderstaand wordt de ligging binnen bestaand stedelijk gebied aan de hand van de Provinciale Omgevingsverordening Utrecht nader gezien.

2.4.1 Provinciale Omgevingsverordening

Ten behoeve van het bepalen of het plangebied onderdeel uitmaakt van bestaand stedelijk gebied de Provinciale Omgevingsverordening geraadpleegd. Onderstaande figuur is een fragment van de verordeningskaart 'Wonen en werken' opgenomen. Eveneens is het plangebied globaal met een gele omlijnning weergegeven.



Fragment kaartbeeld wonen en werken PRV

2.4.2 Conclusie bestaand stedelijk gebied

Zoals uit de figuur valt op te maken, maakt het plangebied deel uit van het zogeheten stedelijk gebied. Hiermee wordt voldaan aan de tweede trede van de Ladder en kan verder toetsing aan de derde trede achterwege blijven.

3 Conclusie

In voorliggend document is de herontwikkeling van de locatie 'Werkschuit, Beatrixlaan 1' getoetst aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Geconcludeerd wordt dat in de gemeentelijke, regionale en provinciale beleidsstukken op het gebied van wonen, de regionale behoefte voldoende is aangetoond. Hiermee wordt voldaan aan de vereiste zoals opgenomen bij de eerste trede van de Ladder. Verder is het plangebied gelegen binnen het stedelijk gebied, zoals in de provinciale verordening is opgenomen. Een verdere toetsing aan de derde trede van de Ladder kan om die reden achterwege blijven.

Bijlage 1: Woningbouwprogramma De Bilt

Plaats Projectnaam	Omschrijving	Aantal	oplevering
Bilthoven			
Centrumplan	Fase 1 Vinkenplein 29 koopappartementen Fase 2 Stationsgebied/ Driehoek, 45 koopappartementen Fase 3 Poortgebouwen, 20 sociale huurappartementen en 14 koopappartementen	29 45 34	2015 2016- 2017 2017- 2018
Donsvlinder	6 vrije sector huurappartementen	6	2015
Heidepark	20 koopappartementen	20	2013
Inventum	18 2/1 kapwoningen, 12 herenhuizen en 9 rijwoningen	39	2014
Julianalaan 85	5- 7 grondgebonden koopwoningen	5 -7	2013
Koperwieklaan	15 – 26 koopappartementen	15- 26	2014- 2015
De Kwinkelier	Afhankelijk van plannen van de eigenaar van de kwinkelier	-	-
De Leijen zuid	10 sociale huurappartementen 14 grondgebonden koopwoningen Woonzorgcomplex	10 14	2015 2015? 2015
Melkweg	Fase 1 zuid blok, 20 (deels sociale) huurappartementen Fase 2 west blok, 31 koopappartementen en 13 sociale huurappartementen Fase 3 noord blok, 17 sociale huurappartementen, 69 grondgebonden koopwoningen, 9 koopappartementen	20 54 95	2013 2014 2016
Melkweg kerklocatie	56 Koopappartementen	56	2014
Jachtlaan	20 sociale huurappartementen	20	2016?
De Bilt			
ALL Larenstein	Circa 40 appartementen/ grondgebonden woningen op 8 locaties	40	Gefaseerd
Looydijk	16 sociale huurappartementen 23 koopappartementen	39	2013- 2014
Eurusweg	Fase 1 Hessenweg 165, 6 koopappartementen Fase 2 Eurusweg, +/- 10 grondgebonden woningen/ appartementen	6 10	2013- 2014 2014- 2015
Hummeloord/ Buys ballotweg	6 grondgebonden woningen	6	2016
MBO locatie/ Henrica v Erpweg	+/- 40 grondgebonden woningen/ appartementen	40	2016?
Park Bloeyendaal	101 grondgebonden woningen/ appartementen	101	n.t.b. is aan initiatiefnemer
Groenekan			
Veldlaan 1	6 koopappartementen	6	n.t.b. is aan initiatiefnemer
Maartensdijk			
Opgetogen	4 grondgebonden koopwoningen	4	2013- 2015
Voormalig gemeentehuis M'dijk	42 sociale huurappartementen 2 grondgebonden koopwoningen	44	2013
Westbroek			
Van Wijnen	13 grondgebonden koopwoningen	13	2014- 2015
Schuurman	10 - 12 grondgebonden koopwoningen	10- 12	n.t.b. is aan initiatiefnemer
Totaal		781/ 796	