

Ladder-toets Utrechtseweg 341, De Bilt

opsteller: SAB
kenmerk: 170483
datum: 31 augustus 2020
betreft: Toetsing aan Ladder voor duurzame verstedelijking

1. Inleiding

In dit memo, dat als bijlage bij het bestemmingsplan 'Utrechtseweg 341, De Bilt' wordt gevoegd, heeft een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking plaatsgevonden. De ontwikkeling van maximaal 150 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). Hierna volgt in hoofdstuk 2 eerst een korte toelichting op het algemene beleidskader. Hierin wordt ingegaan op het rijksbeleid en de wet- en regelgeving waarin de Ladder voor duurzame verstedelijking is vastgelegd. Vervolgens volgt in hoofdstuk 3 de inhoudelijke toets aan de Ladder. Aansluitend volgt in hoofdstuk 4 de conclusie.

2. Beleidskader

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.

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.

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 lid 2 Bro 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.

Stedelijke ontwikkeling

Wat onder 'stedelijke ontwikkeling' wordt verstaan is in het Bro opgenomen en 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'.

Overigens is de term 'woningbouwlocatie' niet gedefinieerd in het Bro. Uit jurisprudentie blijkt dat woningbouwplannen met 11 woningen niet hoeven te worden aangemerkt als woningbouwlocatie¹, maar grotere woningbouwplannen (circa 12 woningen) wel². In voorliggend plan worden maximaal 150 nieuwe woningen gerealiseerd, wat dus moet worden aangemerkt als woningbouwlocatie.

Bestaand stedelijk gebied

Wat onder 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is eveneens in het Bro opgenomen en verder uitgekristalliseerd in jurisprudentie. 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 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).

3. Inhoudelijke toets

Inleiding

In dit hoofdstuk volgt de inhoudelijke toets aan de Ladder van duurzame verstedelijking. In de eerste paragraaf wordt uiteengezet of het plan voorziet in een behoefte. Vervolgens wordt bezien in hoeverre de ontwikkeling is gelegen binnen bestaand stedelijk gebied.

Behoefte

Provinciale woningbouwcijfers

De provincie Utrecht heeft in haar Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 (herijking 2016) (PRS) een indicatief woningbouwprogramma opgenomen voor de gehele provincie. De voortgang van dit woningbouwprogramma wordt jaarlijks gemonitord en om de vier jaar herijkt op basis van de dan bekende gegevens en inzichten. Dit kan indien nodig leiden tot aanpassing van het programma en de uitbreidingslocaties. Het programma is in samenspraak met de gemeenten tot stand gekomen. De provincie ambieert om twee derde van het programma binnenstedelijk op te lossen en splitst het totale programma uit in verschillende regio's. Vervolgens worden de regionale programma's weer uitgesplitst op gemeentelijk niveau. Navolgend worden de programma's voor de provincie Utrecht en de regio Utrecht gepresenteerd.

	PRS 2013			Gerealiseerd 2013 t/m 2015	Herijking 2016		
	Binnenstedelijk	uitleg	totaal		Binnenstedelijk	uitleg + PM	totaal + PM
Regio Utrecht	32.545	7.750	40.295	6.452	39.255	1.270 + PM	40.525 + PM
Regio Amersfoort	11.970	4.510	16.480	1.822	12.530	4.000	16.530
Regio West	4.610	290	4.900	914	4.690	210	4.900
Regio Zuid Oost	6.125	375	6.500	2.023	6.200	375	6.575
Totaal Provincie Utrecht	55.250 (81 %)	12.925 (19 %)	68.175	11.211	62.675 (91 %)	5.855 (9 %)	68.530 + PM

*Programma Woningbouw 2013 t/m 2028 provincie Utrecht (in aantallen woningen)
(Bron: Provincie Utrecht).*

De regio Utrecht staat voor de opgave om meer dan de helft van de totale kwantitatieve woonopgave voor de provincie Utrecht te beantwoorden. Afgesproken is dat zo'n 39.255 woningen binnenstedelijk worden voorzien en nog circa 1.270 woningen op uitleglocaties.

	PRS 2013			Gerealiseerd 2013 t/m 2015	Herijking 2016		
	Binnenstedelijke woningbouw	uitleg	totaal		Binnenstedelijke woningbouw	uitleg	totaal
Bunnik	275	1.000	1.275	177	275	1.000	1.275
De Bilt	670	0	670	161	670	0	670
Houten	1.700	250	1.950	366	1.710	270	1.980
Nieuwegein	2.000	0	2.000	519	2.000	0	2.000
Stichtse Vecht	1.800	0	1.800	638	1.800	PM	1.800 + PM
Utrecht	22.750	5.000	27.750	3.464	27.750	PM	27.750 + PM
Vianen	650	1.500	2.150	158	2.150	0	2.150
Zeist	2.200	PM	2.200	738	2.200	PM	2.200
IJsselstein	500	0	500	231	500	0	500
Totaal regio Utrecht	32.545	7.750	40.295	6.452	39.055	1.270+ PM	40.325 + PM

Programma Woningbouw regio Utrecht 2013 t/m 2028 (in aantallen woningen) (Bron: Provincie Utrecht).

Binnen de regio Utrecht geldt voor de gemeente De Bilt de afspraak om de komende jaren (tot en met 2028) 670 woningen te realiseren. Het gaat om woningen op binnenstedelijke locaties.

Provinciale woningmarktmonitor

De Utrechtse woningmarktmonitor biedt inzicht in ontwikkelingen die voor de woningmarkt relevant zijn. De woningmarktmonitor biedt onder andere inzicht in de voortgang van de realisatie van het woningbouwprogramma dat is afgesproken in de PRS en het planaanbod.

Uit het overzicht blijkt dat het harde planaanbod achterblijft op de woningbouwopgave (23.138 woningen tot en met 2028) waar de regio Utrecht voor staat. Tot de harde plancapaciteit behoren de onherroepelijke of door gemeenteraden vastgestelde woningbouwplannen. In de regio Utrecht behoren zo'n 18.488 woningen tot de harde plancapaciteit. Circa 56.223 woningen maken onderdeel uit van de zachte plancapaciteit. Voor deze plannen geldt dat nog geen juridisch-planologische procedure is doorlopen en het nog niet zeker is dat deze woningen ook daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden.

	Programma 2013 - 2028	Realisatie (a)	Onttrekkingen (b)	Restant programma t/m 2028 (a-b)	Harde plan­capaciteit t/m 2028	Zachte plan­capaciteit t/m 2028	Verwachte onttrekkingen t/m 2028	Verschil plan­capaciteit en restant programma
Totaal	40.325	17.187	2.318	23.138	18.488	56.223		-51.573

Realisatie PRS-programma in relatie tot harde en zachte plancapaciteit regio Utrecht

(Bron: Provincie Utrecht, CBS 2020 en Planmonitor 2020).

Op gemeentelijk schaalniveau geldt eenzelfde beeld: de harde plancapaciteit van de gemeente De Bilt is te beperkt om in het regionale woonprogramma te kunnen volstaan. Er blijkt dan nog ruimte om 32 extra woningen in woningbouwplannen op te nemen binnen de gemeente. Opgemerkt wordt dat ook op gemeentelijke schaal tot en met 2028 sprake is van een grote hoeveelheid woningen binnen de zachte plancapaciteit (56.223 woningen). Voorliggend plan

maakt onderdeel uit van deze zachte plancapaciteit.

	Programma 2013 - 2028 (a)	Realisatie (b)	Onttrekkingen	Restant programma t/m 2028 (a-b)	Harde plan capaciteit t/m 2028	Zachte plan capaciteit t/m 2028	Verwachte onttrekkingen t/m 2028	Verschil plan capaciteit en restant programma
Totaal	670	418	74	252	210	966		-924

Realisatie PRS-programma in relatie tot harde en zachte plancapaciteit gemeente Amersfoort (Bron: Provincie Utrecht, CBS 2020 en Planmonitor 2020).

Opgemerkt moet worden dat de gepresenteerde weergave van de plancapaciteit de bekende plancapaciteit betreft van de provinciale woningmarktmonitor. Deze weergave kan verschillen van de huidige stand van zaken.

Woondeal Regio Utrecht

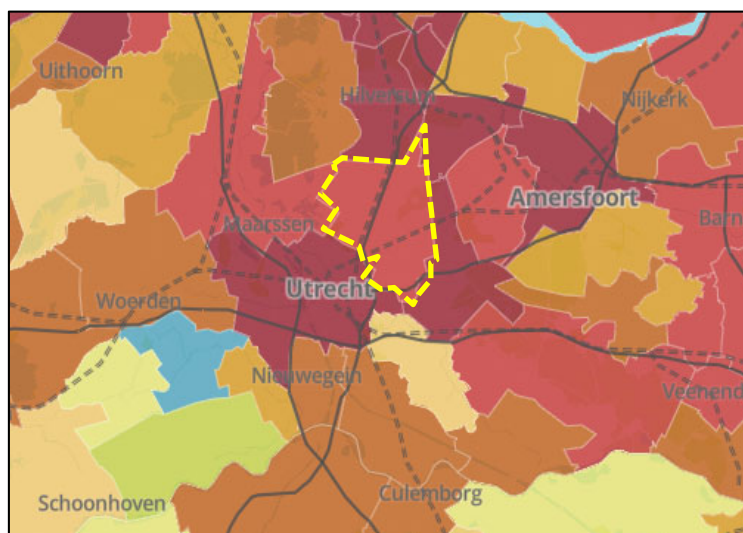
Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in een aantal stedelijke regio's zogenaamde 'woondeals' gesloten. In deze woondeals is besproken hoe de gewenste versnelling van woningbouw kan worden bereikt. Hiervoor worden onder andere afspraken gemaakt over de aanpak van knelpunten op de woningmarkt.

Ook voor de Regio Utrecht is een woondeal gesloten. In de woondeal zijn beleidsvoornemens verenigd en afspraken gemaakt over de aanpak van de woonopgave in de regio. In de woondeal wordt onder andere geconstateerd dat er een behoefte bestaat om een versnelling in de woningbouwproductie tot stand te brengen, mede omdat de huidige plancapaciteit onvoldoende is om in de regionale woonbehoefte tot 2040 te kunnen voorzien.

Hittekaart woningmarkt

BPD brengt jaarlijks de hittekaart uit, die inzicht geeft in de druk op de woningmarkt.

Navolgende afbeelding geeft dit weer voor 2020. Hieruit blijkt dat in de gemeente een relatief hoge woningvraag aanwezig is. Hiermee lijkt een bestaande behoefte aan de woningen binnen onderhavig plan bij voorbaat niet ter discussie te staan.



Uitsnede uit Hittekaart 2020 met aanduiding gemeente De Bilt

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. Het totaal aantal woningen in het woningbouwprogramma bedraagt 781 tot 797 woningen.

Onderhavig plangebied wordt in het woningbouwprogramma genoemd als 'Park Bloeyendaal' met een programma van 101 grondgebonden woningen / appartementen. De oplevering is aangemerkt als 'n.t.b.: is aan initiatiefnemer'. Onderhavig plan is hiermee dus opgenomen in het gemeentelijke woningbouwprogramma en aan te merken als zachte capaciteit.

Notitie aanvullend woonbeleid

In de notitie aanvullend woonbeleid is een huishoudensprognose opgenomen van de kern De Bilt. Dit betekent dat er stevige groei van het aantal huishoudens wordt voorzien van 295 huishoudens tot 2026 en 570 huishoudens tot 2040.

Tabel DB 1: Huishoudensprognose tot 2040 De Bilt

Doelgroep	Huishoudens 2016	Huishoudens 2026	Huishoudens 2040
Alleenstaand <25 jaar	105	40	25
Alleenstaand <35 jaar	485	300	250
Stellen <35 jaar	305	145	140
(1-ouder) gezinnen	2.250	2.065	1.875
Alleenstaand & stellen 35- 54 jaar	910	805	585
Alleenstaand & stellen 55- 74 jaar	1.940	2.115	1.880
Alleenstaand & stellen 75+	1.200	2.020	3.000
Overig	25	25	35
Totaal	7.220	7.515	7.790

Bron: Stec, 2016 bewerkt, afgerond op 5-tallen.

Bron: notitie aanvullend woonbeleid, gemeente De Bilt, 21 april 2016

Tot 2020 zijn er binnen de gemeente afzetmogelijkheden voor in totaal zo'n 850-1.050 woningen. Zoals gesteld is in de woningbouwprogrammering uit de Woonvisie een programma opgenomen van maximaal ca. 800 woningen. Op basis van deze gegevens biedt de woningbouwopgave nog ruimte voor nieuwe woningbouwinitiatieven.

Woningmarktonderzoek 2016

Het woningmarktonderzoek uit 2016 ('Actueel beeld woningmarkt en woningbehoefte gemeente De Bilt', Stec, 7 maart 2016) biedt inzicht in de meest actuele gemeentelijke woningbouwcijfers. Uit het rapport blijkt dat voor de periode 2013 tot en met 2028 670 woningen in de programmering taan. Daarvan zijn er reeds 120 gerealiseerd. Daarnaast zijn er 25 woningen gesloopt, wat de resterende planning op 575 woningen brengt. Onderhavig plan maakt reeds deel uit van de programmering.

Uit het genoemde STEC-rapport blijkt verder dat de verwachte huishoudensgroei in de gemeente De Bilt tot en met 2026 circa 845 woningen is. De grootste woningbehoefte in absolute aantallen worden verwacht in de grotere kernen De Bilt (zo'n 295 woningen) en Bilthoven (zo'n 505 woningen).

Wanneer uitgegaan wordt van de genoemde huishoudensgroei (lees: kwantitatieve behoefte) geldt dat deze groter is dan de gepresenteerde woningbouwprogrammering (voorliggend plan maakt onderdeel uit van deze programmering).

In het onderzoeksrapport van Stec uit 2016 wordt ook ingegaan op de kwalitatieve behoefte. Hieruit blijkt dat de grootste behoefte in het grondgebonden koopsegment te vinden is. Ook aan appartementen in de koop en sociale huur is behoefte. Onderhavig plan voorziet in de behoefte aan grondgebonden koopwoningen. Hiermee wordt dus aangesloten op de kwalitatieve vraag. Eén en ander is uitgewerkt in navolgende tabel:

Woningtype	Prognose		
	Negatief-scenario	Basis-scenario	Positief-scenario
2015-2020			
Koop grondgebonden	300	370	430
Koop appartementen	220	230	230
Koop totaal	520	600	660
Sociale huur grondgebonden	-40	-70	-90
Sociale huur appartementen	110	80	50
Sociale huur totaal	70	10	-40
Vrijesectorhuur grondgebonden	-70	-70	-80
Vrijesectorhuur appartementen	10	0	0
Vrijesectorhuur totaal	-60	-70	-80
2020-2030			
Koop grondgebonden	30	200	350
Koop appartementen	380	400	410
Koop totaal	410	600	760
Sociale huur grondgebonden	-220	-280	-350
Sociale huur appartementen	460	380	300
Sociale huur totaal	240	100	-50
Vrijesectorhuur grondgebonden	-50	-60	-60
Vrijesectorhuur appartementen	110	110	100
Vrijesectorhuur totaal	60	50	40

Tabel: indicatieve additionele kwalitatieve woningbehoefte De Bilt 2015-2030, Stec 2016

Conclusie behoefte

Onderhavig plan is reeds opgenomen in de gemeentelijke woningbouwprogrammering van de gemeente De Bilt, als zachte capaciteit. Zoals gesteld is de realisatie van de volledige harde en zachte capaciteit benodigd om te voorzien in de woningbouwbehoefte, gebaseerd op de gemeentelijke woningbouwgegevens. Wanneer de provinciale gegevens erbij gepakt worden ontstaat een iets genuanceerder beeld: niet de volledige zachte plancapaciteit zou dan benodigd zijn om in de regionale woningbouwafspraken te kunnen voorzien. Daar tegenover

staat dat in de regionale woondeal is afgesproken dat bestaande woningbouwplannen zo veel mogelijk (versneld) gerealiseerd worden om ook richting de lange termijn (2040) te kunnen voorzien in de regionale woonbehoefte. Gelet op het feit dat voorliggend plan reeds jaren in beeld is als woningbouwlocatie is het dan ook goed te verantwoorden om de woningbouwontwikkeling toe te voegen aan de harde plancapaciteit. Verder blijkt dat er kwalitatief vooral behoefte is aan grondgebonden koopwoningen. Onderhavig plan voorziet juist in woningen in dit segment. Hiermee is ook de kwalitatieve behoefte voldoende aangetoond. Dit tezamen maakt dat geconcludeerd wordt dat voorliggend plan voorziet in een behoefte.

Locatiekeuze

Inleiding

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.

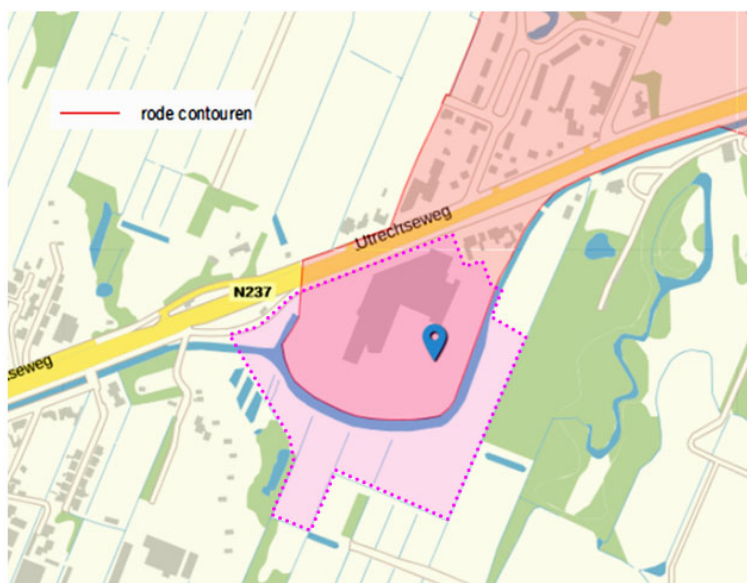
Het Bro definieert het bestaand stedelijk gebied als:

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.

Toetsing

Onderhavig project betreft in essentie de omvorming van een bedrijfsterrein binnen bestaand stedelijk gebied (en binnen de provinciale rode contour).



Figuur: ligging plangebied t.o.v. provinciale rode contour (plangebied aangeduid met fuchsiarode contour)

Voor een beperkt deel is het plangebied gelegen buiten het bestaand stedelijk gebied. Hier zijn goede redenen voor: hiermee kan beter worden aangesloten op de landschappelijke kwaliteiten, kan voldoende ruimte worden gevonden voor de beoogde ecologische verbindingszone en is er voldoende ruimte voor de realisatie van water en groen.

Omdat de locatie evenwel voor het grootste deel bestaand stedelijk gebied betreft, is het niet zinvol of nodig om alternatieve locaties te zoeken.

3. Conclusie

In voorliggend document is de herontwikkeling van de locatie 'Utrechtseweg 341, De Bilt' getoetst aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Geconcludeerd wordt dat in de gemeentelijke, regionale en provinciale beleidsstukken op het gebied van wonen, de behoefte voldoende is aangetoond. Verder is het plangebied grotendeels gelegen binnen het stedelijk gebied, zoals in de provinciale verordening is opgenomen. Hiermee wordt voldaan aan de vereisten zoals opgenomen in de Ladder.