

Advies : Ladder voor duurzame verstedelijking woningbouwplan Vught

Datum : 27 juli 2017
Opdrachtgever : Bouwfonds Property Development
Ter attentie van : Emile van Tuijl
Projectnummer : 211x07637

Opgesteld door : Paul Gerards en Marloes Timmers (BRO)
i.a.a. : Roeland Mathijssen (BRO)

Achtergrond

Omdat binnen de ruimtelijke ordening steeds meer de nadruk komt te liggen op zorgvuldig ruimtegebruik is in oktober 2012 de “Ladder voor duurzame verstedelijking” geïntroduceerd (art 3.1.6 Bro). Hierbij is vastgelegd dat de toelichting bij een bestemmingsplan/projectafwijking waarbij een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt maakt, moet voldoen aan de volgende systematiek:

1. “Er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.
2. Indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel 1, 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, bedoeld in onderdeel 2, 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.”

Voordat deze vragen beantwoord worden, moet allereerst sprake zijn van een *stedelijke ontwikkeling*. Een stedelijke ontwikkeling is een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

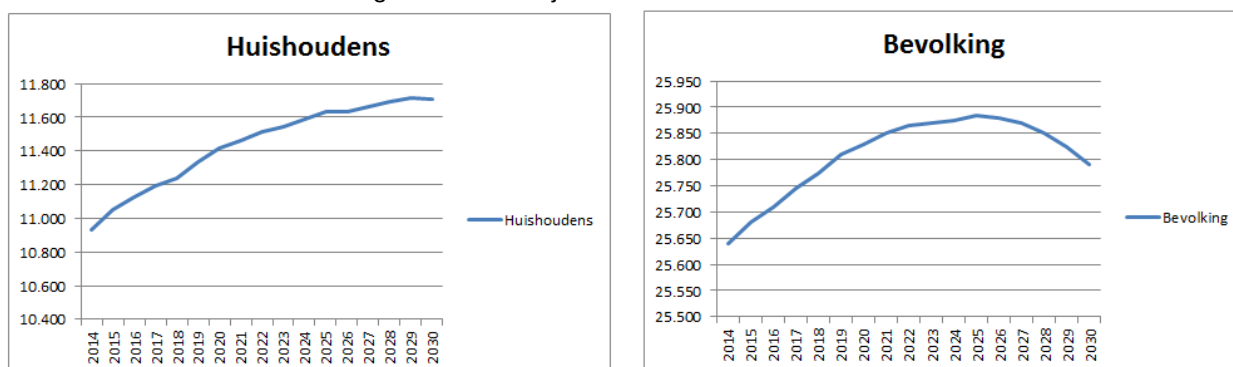
Of bij de bovengenoemde voorzieningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling, hangt af van de omvang en de gebruiksmogelijkheden. Vanaf 10-12 woningen kan een woningbouwontwikkeling door de Raad van State worden gezien als een stedelijke ontwikkeling. Het onderhavige bouwplan betreft de realisatie van 36 woningen en is hiermee aan te merken als een stedelijke ontwikkeling. Dit betekent dat de toets aan de Ladder van toepassing is.

Toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking

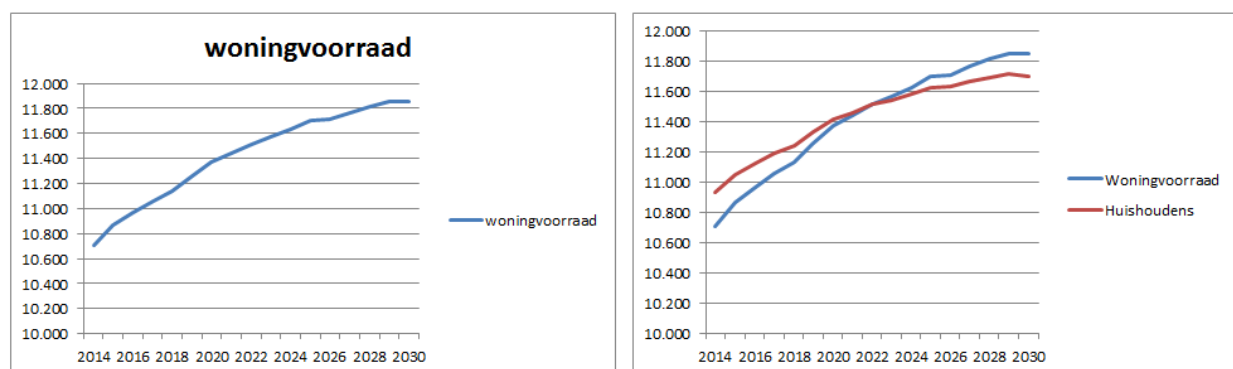
Trede 1: actuele regionale behoefte en regionale afstemming

Bij de bepaling van de actuele regionale behoefte, dient zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte in beeld te worden gebracht. Vught valt binnen de regio Stedelijk concentratiegebied Den Bosch en omgeving. De behoefte dient dan ook in eerste instantie vanuit deze regio bepaald te worden. Kwantitatief vindt dit ook plaats in het regionale afstemmingsoverleg (zie ook afbeelding 3). De woningmarkt in Vught is vooral een lokale markt. De meeste verhuizingen vinden op korte afstand plaats, in zijn algemeenheid (zie ook 'Verhuismotieven en verhuisafstanden, CBS 2005'), maar ook binnen de gemeente Vught. Ongeveer 50% van de verhuizingen vindt binnen Vught plaats. Daarnaast heeft 's-Hertogenbosch een aantrekkingskracht. Ook uit de woonbehoefteanalyses blijkt dat de lokale binding groot is. Ruim 85% van de verhuigeneigenen wil graag binnen de gemeente verhuizen (Companen 2013), voor 55+ers ligt dit aandeel nog hoger.

Door de provincie Noord-Brabant is in oktober 2014 de 'De bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant, actualisering 2014' vastgesteld. Hieruit blijkt dat de komende jaren voor de gemeente Vught sprake is van zowel een bevolkingsgroei als een huishoudensgroei. Dit betekent ook dat een toename van het aantal woningen noodzakelijk is.



Afbeelding 1: bevolkings- en huishoudensprognose Vught 2014-2030



Afbeelding 2. Woningbehoefte prognose 2014-2030

Opvallend is dat voor de komende jaren een inhaalslag op de woningmarkt noodzakelijk is, de geprognoseerde woningvoorraad blijft achter bij de geprognoseerde huishoudensgroei. Pas rond 2023 wordt een evenwicht verwacht.

Regionale afstemming

Vught staat in het geschetste beeld van afbeelding 1 en 2 niet alleen. Ook voor de andere gemeenten in de regio (regio Den Bosch e.o.) wordt voor de komende jaren een toenemende woningbehoefte voorzien. In afbeelding 3 is de regionale afstemming met betrekking tot de benodigde plancapaciteit weergegeven. Deze is opgenomen in de Regionale Agenda Wonen RRO Noordoost-Brabant, 3 december 2015. Te zien valt voor de periode tot 2025, dat op basis van de provinciale woningbehoefteprognoses, voor de gemeente Vught 870 extra woningen nodig zijn. Ook de direct omliggende gemeenten hebben een forse woningbouwopgave.

Kwantitatieve regionale woningbouwafspraken 2015-2025					
gemeente / (sub)regio	feitelijke woningvoorraad op 1-1-2015	prognose woningvoorraad op 1-1-2025	netto toename woningvoorraad 2015-2025 volgens prognose	bilateraal gemaakte woningbouw afspraken uit het verleden *)	netto toe te voegen aan de woningvoorraad in de periode 2015-2025
Bernheze	12.000	13.780	1.780	-100	1.680
Boxtel	13.214	14.529	1.315	0	1.315
Haaren	5.317	5.872	555	650+/850+	565
's-Hertogenbosch	68.960	76.200	7.240	0	7.240
Heusden	18.199	20.484	2.285	0	2.285
Oss	38.520	42.530	4.010	0	4.010
Sint-Michielsgestel	11.690	12.675	985	0	985
Vught	11.179	12.049	870	0	870
Oss-Den Bosch	179.079	198.119	19.040	0	19.040

Afbeelding 3. Woningbehoefte in regionaal perspectief

WONINGBOUWCAPACITEIT EN -OPGAVEN							
AANTAL WONINGEN IN PLANNEN TEN OPZICHTE VAN DE BENODIGDE PLANCAPACITEIT							
2015 t/m 2024							
de in de tabel opgenomen gegevens zijn afgerond op 5-tallen, hierdoor kunnen er in de tabel geringe afwijkingen voorkomen							
SUBREGIO 'S-HERTOGENBOSCH E.O.							
CAPACITEITSINDICATIE MIDDELLANGE TERMIJN 2015 t/m 2024	opgave	plus	=	totale capaciteit in plannen ³⁾	waarvan harde capaciteit ³⁾	indicator totale plancapaciteit ⁴⁾	indicator harde plancapaciteit ⁴⁾
	prognose 2014 ¹⁾	verwachte sloop ²⁾	benodigde capaciteit			<100%	<<100%
'S-HERTOGENBOSCH E.O.	19.040	1.550	20.590	18.900	10.135	92%	49%
- waarvan gemeenten in sted. conc. gebied	16.185	1.190	17.375	16.145	8.730	93%	50%
- waarvan gemeenten in landelijk gebied	2.855	360	3.215	2.755	1.405	86%	44%
GEMEENTEN							
BERNHEZE	1.780	120	1.900	915	670	48%	35%
BOXTEL	1.315	160	1.475	940	255	64%	17%
HAAREN	555	60	615	945	435	154%	71%
'S-HERTOGENBOSCH	7.240	550	7.790	8.610	4.190	111%	54%
HEUSDEN	2.285	100	2.385	2.195	980	92%	41%
OSS	4.010	230	4.240	3.285	2.290	77%	54%
SINT-MICHIELSGESTEL	985	140	1.125	870	715	77%	64%
VUGHT	870	190	1.060	1.140	600	108%	57%

Afbeelding 4. Harde en zachte plancapaciteit in de regio

Woonvisie Vught 2016

De gemeenteraad heeft op 9 juni 2016 de Woonvisie Vught 2016 vastgesteld. Met het vaststellen van de Woonvisie Vught 2016 geeft de raad de richting aan van het woonbeleid van Vught in de komende jaren. Ook heeft de raad met het vaststellen mandaat aan het college gegeven om de concrete uitwerking op onderdelen, zoals het maken van prestatieafspraken met de corporaties en het uitwerken van woningbouwplannen van concrete locaties, op te kunnen pakken.

De woonvisie vormt een afwegingskader voor nieuwe woningbouwplannen, aansluitend op de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Verbinding met regionaal en provinciaal woonbeleid

De gemeente Vught maakt samen met 19 andere gemeenten deel uit van de RRO wonen regio Noordoost-Brabant. In deze regio maken de gemeenten jaarlijks in het "Regionaal Ruimtelijk Overleg" (RRO) samen met de provincie Noord-Brabant afspraken over de kwantitatieve woningbouwopgave, voor een voortschrijdende periode van tien jaar. Basis voor de afspraken vormt de door de provincie uitgebrachte bevolkings- en woningbehoefteprognose.

Meerjarenplan woningbouw 2016-2019 (met een doorkijk tot en met 2024)

In juni 2016 is het Meerjarenplan Woningbouw 2016-2019 door de gemeenteraad vastgesteld. In dit plan is een inventarisatie opgenomen van nieuwe woningbouwontwikkelingen en locaties en is hiervoor een aantal woningen in het woningcontingent gereserveerd. Dit Meerjarenplan is begin 2016 geactualiseerd aan de hand van de uitgangspunten in deze Woonvisie, gemaakte bestuurlijke afspraken, de actuele planontwikkelingen in de reeds lopende plannen en verzoeken van derden om voor specifieke nieuwe locaties bouwcontingent op te nemen.

In het gemeentelijke woningbouwprogramma 2016-2019, dat is afgestemd op de provinciale prognoses voor de komende 10 jaar, is de ontwikkeling van de 36 woningen opgenomen. Uit afbeelding 4 blijkt dat er voldoende ruimte is qua plancapaciteit voor deze ontwikkeling, de totale plancapaciteit (hard en zacht) is namelijk niet groter dan de benodigde plancapaciteit (noch in Vught, noch in de directe omgeving).

In de planperiode 2016 tot en met 2025 bedraagt de bouwopgave voor Vught op basis van deze prognose ruim 1.050 woningen (inclusief woningvervanging als gevolg van sloop). Hiermee kan Vught voorzien in de natuurlijke aanwas en de huishoudensverdunding in onze gemeente, plus de migratie vanuit de regio en daarbuiten. Zeker tot 2025 gaat het om een netto toevoeging van ongeveer 100 woningen per jaar. Wanneer en waar nodig wil de gemeente in de toekomst ook op subregionaal niveau kwalitatieve afspraken maken met buurgemeenten. Waar mogelijk worden uitruilafspraken over de kwantitatieve woningbouwopgave in Vught gemaakt. Hiermee wordt ingezet op zoveel mogelijk flexibiliteit in het woningprogramma met meer schuifruimte voor het programma naar locatie en in de tijd. Dit is gewenst in het kader van het Maatschappelijk makelen en schakelen (zie hoofdstuk 5 Woonvisie) en de overige extra vraag op de Vughtse woningmarkt.

Uitgangspunt hierbij is dat voorzien wordt in een compleet palet aan woonmilieus, met een gevarieerd en aantrekkelijk woningaanbod. Zo kunnen zoveel mogelijk inwoners woonruimte in een omgeving

vinden die bij hen past voor wat betreft levensloopbestendigheid, beleving, duurzaamheid, zelfredzaamheid én betaalbaarheid. Dit geldt zowel voor de woning als de woonomgeving.

De woningopgave die Vught heeft, kan en wordt vrijwel volledig binnen bestaand stedelijk gebied (de bebouwde kom) gerealiseerd. Daarnaast oriënteren de gemeente zich voor slechts één locatie buiten het bestaand gebied. Dit betreft de voormalige kloosterlocatie van de Zusters JMJ. Dit hangt samen met de ontwikkeling van de spoorzone als gevolg van de Programma Hoogfrequent Spoor (PHS), en de wens om te komen tot aantrekkelijke en onderscheidende woonmilieus.

Het woningbouwplan nabij Woonzorgcentrum Theresia voorziet in 36 appartementen. De appartementen zijn alle in de sociale huursector gelegen, zowel onder als boven de huursubsidiiegrens.

Conclusie trede 1

Op grond van het voorgaande is de conclusie dat de ontwikkeling van het woningbouwplan past binnen de regionale behoefte, zowel kwantitatief als kwalitatief. Hiermee wordt voldaan aan de eerste trede van de Ladder.

Trede 2: ontwikkelen binnen bestaand stedelijk gebied

Gemengd landelijk gebied met de aanduiding Integratie stad-land uit de Verordening ruimte 2014

De planlocatie is gelegen binnen het gemengd landelijk gebied met de aanduiding 'integratie stad-land'. De rechtstreekse nieuwvestiging van woningen binnen de structuur gemengd landelijk is volgens artikel 3.1, tweede lid, onder a (verbod op nieuwvestiging) en artikel 7.7 'Wonen' niet toegestaan. In afwijking hiervan kan daar waar de aanduiding 'Integratie stad-land' is gelegen middels artikel 9.1, lid 1 en lid 2 wel een stedelijke ontwikkeling worden mogelijk gemaakt.

Dit betekent dat in afwijking van het gestelde in de Vr (artikel 4.2. – stedelijke ontwikkelingen) stedelijke ontwikkelingen plaats kunnen vinden binnen de structuur gemengd landelijk gebied met de zone 'Integratie stad-land', mits deze in samenhang plaatsvindt met een groene en blauwe landschapsonwikkeling. Daartoe is door BRO in samenspraak met BPD Ontwikkeling BV de 'Visie Integratie Stad – Land Theresiapark' (BRO-BPD, september 2016) opgesteld, die als bijlage bij de toelichting van het bestemmingsplan is opgenomen.

Gemengd landelijk gebied te typeren als stedelijk gebied

In de provinciale Verordening ruimte is het gebied dus niet gelegen in bestaand stedelijk gebied maar in gemengd landelijk gebied met een aanduiding 'integratie stad-land'. In het Bro wordt bestaand stedelijke gebied weer gedefinieerd als "het 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."

Daarnaast verwijst het Ministerie van Infrastructuur en Milieu naar de definitie die wordt gebruikt voor een stedelijke functie (en daarmee de koppeling aan stedelijk gebied) in de Verordening van Provincie Friesland; *'functies die gekoppeld zijn aan het functioneren van kernen (dorpen en steden), waaronder*

worden verstaan woningen, functioneel niet aan het beheer, onderhoud of productievermogen van het landelijk gebied gebonden bedrijven, zakelijke en commerciële dienstverlening, detailhandel, horeca, maatschappelijke, educatieve, culturele en religieuze voorzieningen, met de bijbehorende infrastructuur, nutsvoorzieningen, stedelijk water en stedelijk groen.’ Voor het wonen in de nabijheid van zorg zijn voorzieningen in nabijheid essentieel. Een dergelijke functie is niet aan het beheer, onderhoud of productievermogen van het landelijk gebied verbonden en daarmee een stedelijke functie die ook thuishoort in het stedelijk gebied.

De omgeving heeft de karakteristieken van stedelijk gebied. De woningbouwlocatie is gelegen op het terrein bij Woonzorgcentrum Theresia, in Vught-Zuid. De locatie is gelegen binnen bestemmingsplan ‘Vijverhof’ en heeft de bestemmingen ‘Park’ en ‘Maatschappelijke Doeleinden’. Direct aansluitend (zuidzijde) is de bestaande woonbebouwing aan de Merpatistraat gelegen. Direct aan de oostzijde ligt het woonzorgcentrum. Verder naar het noorden ligt bestaande woonbebouwing aan de Jagersboschlaan en verderop het villapark. De woning is daarmee gelegen binnen bestaande stedelijke groen. Volgens de definitie cf. artikel 1.1.1, lid 1 Bro, maakt dit stedelijk groen onderdeel uit van het bestaand stedelijk gebied.

Mogelijkheden realisatie initiatief in stedelijk gebied?

Doordat het gelegen is in gemengd landelijk gebied met een aanduiding ‘integratie stad-land’ is ook onderzocht of de woningbouwlocatie ook c.q. beter op een meer centrale locatie in het stedelijk gebied van Vught gerealiseerd kon worden om te voldoen aan trede 2 van de Ladder. Dit is echter niet het geval. Er zijn geen inbreidingslocaties in de gemeente Vught voorhanden waar een dergelijk woningbouwplan gerealiseerd kan worden. Uit het overzicht behorende bij de gemeentelijke woningbouwprogrammering blijkt namelijk dat de beschikbare inbreidingslocaties reeds voorzien zijn voor andere type woningbouw, ruimtelijk beter afgestemd op die locaties (zoals grondgebonden woningbouw). Bovendien is de locatie in de directe nabijheid van het woonzorgcentrum en de voorzieningen cruciaal om de combinatie van zelfstandig wonen met zorg in de directe nabijheid te kunnen realiseren.

Conclusies trede 2

Uit het voorgaande blijkt dat ook voldaan wordt aan trede 2. De ontwikkeling vindt plaats in een gebied aangeduid als integratie stad-land. In deze gebieden integratie stad-land oftewel zoekgebieden voor verstedelijking wordt de lokale behoefte voor verstedelijking opgevangen (wonen, werken en voorzieningen). Uit de analyse blijkt voorts dat vanwege de specifieke locatie-eisen van de planontwikkeling binnen het overige stedelijke gebied geen passend alternatief is voor de woningbouw. Als gevolg van de ligging in de zone ‘integratie stad-land’ is er tevens sprake van een groene en blauwe landschapsontwikkeling wat tot een verdere kwalitatieve invulling van het plangebied en directe omgeving leidt.

Trede 3: ontsluiting

Omdat de locatie gelegen is binnen bestaand stedelijk gebied, zijn er op grond van de Ladder voor duurzame verstedelijking geen nadere eisen omtrent ontsluiting. In het kader van een goede ruimtelijke ordening kan worden opgemerkt dat de locatie goed ontsloten is. De hoofdontsluitingswegen zijn op korte afstand en de voorzieningen, inclusief rolstoeltoegankelijk OV zijn op loop- en fietsafstand (minder dan 500 meter).

Conclusie trede 3

Doordat sprake is van een goede ontsluiting voor verschillende vervoersvormen, wordt voldaan aan de derde trede van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Conclusie

In bovenstaande analyse is de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Uit de provinciale woning- en huishoudensprognoses blijkt dat de komende jaren nog een significante behoefte is aan nieuwe woningen in Vught. De realisatie van het woningbouwplan nabij Woonzorgcentrum Theresia vult deze behoefte voor een deel. Ook kwalitatief sluit het woonmilieu aan op de behoefte. De woningen worden gerealiseerd in een gebied aangeduid als integratie stad-land (en niet in bestaand stedelijk gebied). Uit de analyse blijkt echter dat vanwege de specifieke locatie-eisen van de planontwikkeling binnen het overige stedelijke gebied geen passend alternatief is voor de woningbouw. Bovendien is de locatie in de directe nabijheid van het woonzorgcentrum en de voorzieningen cruciaal om de combinatie van zelfstandig wonen met zorg in de directe nabijheid te kunnen realiseren.

De ontwikkeling is dusdanig gesitueerd, tegen het bestaande bebouwde gebied aan, dat sprake is van een goede ontsluiting voor verschillende vervoersstromen (langzaam verkeer, auto, bus). Hiermee wordt ook aan de derde trede voldaan.

Vanuit de Ladder voor duurzame verstedelijking zijn er dan ook geen belemmeringen voor de voorgestane ontwikkeling.

Bronnen

- CBS. Verhuismotieven en verhuisafstanden, 2005
- Provincie Noord-Brabant, De bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant, actualisering 2014, oktober 2014
- RRO Noordoost-Brabant, Regionale Agenda Wonen, 17 december 2014
- Gemeente Vught, Wonen voor en door de Zilveren Kracht in Vught: de toekomst in beeld., juni 2013
- Companen, Bijstelling woningbouwprogramma Vught" d.d. 26 maart 2013
- Companen, Woonvoorkeuren specifieke woonvormen voor ouderen: een verhaal met veel gezichten' onderzoek, mei 2014
- Gemeente Vught, meerjarenplan Woningbouw 2015-2018, 19 maart 2015