



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Heesch, D'n Berg

Gemeente Bernheze

Datum: 11 augustus 2023
Projectnummer: 210218.01

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	5
2.1	Stedelijke ontwikkeling	5
2.2	Verzorgingsgebied	6
2.3	Behoeft	7
2.4	Bestaand stedelijk gebied	11
3	Conclusie	13

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 oktober 2012 is de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' toegevoegd aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). 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 Bro lid 2 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.

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

1.2 Het plan

In het zuiden van de kern Heesch (gemeente Bernheze) bevinden zich twee blokken met daarin 34 sociale rijwoningen. De blokken zijn omsloten door de Ophoviusstraat, de Sonniusstraat, de Basilius van Bruggestraat en de Adrianus VI Straat. De woningen zijn verouderd en voldoen niet meer aan de wensen en eisen van de huidige bewoners. Daarom bestaat het voornemen om hier door middel van sloop-nieuwbouw maximaal 77 woningen te realiseren. Het zal gaan om maximaal 63 appartementen en 14 rijwoningen. Alle woningen zijn beoogd voor de sociale huursector. Het appartementengebouw zal bestaan uit maximaal drie bouwlagen. De grondgebonden woningen bestaan uit één laag met een kap. Deze woningen hebben een brede beukmaat, zodat de woningen levensloopbestendig ingericht kunnen worden. De appartementen zijn voorzien van een lift, waardoor deze ook levensloopbestendig zijn.

Op basis van het geldende bestemmingsplan is het niet mogelijk om voorliggende ontwikkeling mogelijk te maken. Daarom wordt voor de ontwikkeling een nieuw bestemmingsplan opgesteld. In dat bestemmingsplan moet worden aangetoond dat de voorgenomen ontwikkeling in lijn is met een goede ruimtelijke ordening. Eén van de aspecten die onderdeel uitmaakt van een goede ruimtelijke ordening is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Deze toets vindt in dit rapport plaats.

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen de toets zal allereerst ingegaan worden of en waarom sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt het verzorgingsgebied bepaald. Daarna volgt de toetsing of de ontwikkeling voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en wordt gekeken of de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt. Hoofdstuk 3 bevat een eindconclusie als gevolg van de toets aan de Ladder.

2 Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Stedelijke ontwikkeling

2.1.1 Algemeen

Allereerst moet de vraag worden beantwoord of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wat onder een stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro (Besluit ruimtelijke ordening) opgenomen. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit *‘een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen’*. Andere stedelijke voorzieningen betreffen volgen de Nota van Toelichting (2017) *“accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure”*.

2.1.2 Toetsing

De voorgenomen ontwikkeling betreft de realisatie van maximaal 77 woningen binnen de bebouwde kom van de kern Heesch. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan. Daarnaast blijkt uit jurisprudentie¹ dat een woningbouwplan dat voorziet in de realisatie van maximaal 11 woningen binnen een dorpskern niet hoeft te worden aangemerkt als woningbouwlocatie of een andere stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Een woningbouwplan dat voorziet in de ontwikkeling van 12 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling². Per saldo bestaat voorliggend plan uit het toevoegen van 43 extra woningen aan de woningvoorraad. Aangezien dit meer dan 12 woningen betreft wordt de ontwikkeling wel gezien als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, meer specifiek een woningbouwlocatie.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is het woonprogramma binnen voorliggende ontwikkeling aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro. Daarom is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Deze toets vindt in dit document plaats.

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).

2.2 Verzorgingsgebied

2.2.1 Algemeen

Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling dient de behoefte aan de ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt te worden beschreven. De behoefte dient te worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het verzorgingsgebied moet van geval tot geval worden bekeken en kan sterk verschillen per functie.

2.2.2 Toetsing

De kwantitatieve en kwalitatieve vraag wordt mede bepaald door de omvang van het marktgebied. Het marktgebied verschilt per ontwikkeling en valt niet per se samen met de bestuurlijke regio. Een belangrijke indicator voor de omvang van de marktregio is het aantal verhuisbewegingen binnen en naar de betreffende gemeente.

Uit gegevens van het CBS blijkt dat circa 35% van alle gevestigde personen in de gemeente Bernheze uit de gemeente zelf afkomstig is.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Bernheze in 2020

Verhuisbewegingen Bernheze	Aantal	Aandeel (%)
Binnen gemeente Bernheze	1.029	34,8%
Vanuit andere gemeenten	1.440	48,6%
Vanuit het buitenland	491	16,6%
Totaal aantal verhuizingen	2.960	100 %

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Daarnaast zijn er in eerste instantie vooral verhuisrelaties met diverse buurgemeenten waaronder Oss en 's-Herotgenbosch. In mindere mate is sprake van een verhuisrelatie met enkele andere Brabantse gemeenten.

Tabel: Verhuisbewegingen naar Bernheze naar herkomst in 2020

Gemeente	Aantal	Aandeel (%)
Bernheze	1.029	34,8%
Oss	349	11,8%
's-Hertogenbosch	200	6,8%
Meerijstad	129	4,4%
Maashorst	105	3,5%
Sint-Michelsgestel	52	1,8%
Land van Cuijk	46	1,6%
Eindhoven	32	1,1%
Westerwolde	28	0,9%
Tilburg	28	0,9%
Elders	937	32,4%
Totaal	2.960	100 %

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het marktgebied zich primair richt op de gemeente Bernheze. Gelet op de aard en omvang van de ontwikkellocatie wordt verwacht dat de ontwikkeling bovendien geen noemenswaardige bovenregionale aantrekkingskracht heeft.

2.3 Behoefte

2.3.1 Algemeen

Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het markt- of verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang.

2.3.2 Kwantitatieve behoefte

Kwantitatieve huishoudensontwikkeling

De vraag naar woningen wordt in belangrijke mate bepaald door de demografische ontwikkelingen. Voor de kwantitatieve woningbehoefte geldt dat het sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van het aantal huishoudens. Uit de provinciale Bevolkings- en woningbouwbehoefteprognose (actualisering 2020) blijkt dat het aantal huishoudens in de gemeente Bernheze richting 2040 toeneemt met circa 2.040 huishoudens. De prognose voor de huishoudensontwikkeling ziet er als volgt uit:

Tabel: Prognose huishoudensontwikkeling gemeente Bernheze 2020-2040

Aantal huishoudens	2020	2040	Ontwikkeling 2020-2040
Totaal aantal huishoudens	12.525	14.565	2.040

Bron: Bevolkings- en woningbouwbehoefteprognose (actualisering 2020) Provincie Noord-Brabant.

Regionale Woondeal Noordoost-Brabant

Het Rijk en de provincie Noord-Brabant hebben in oktober 2022 afspraken gemaakt over het provinciale aandeel in de nationale opgaven. Het provinciale aandeel is 130.600 woningen. Voor corporaties ligt in die prestatieafspraken een opgave vast voor de bouw van 250.000 sociale huurwoningen en 50.000 middenhuurwoningen tot en met 2030. In de Regionale Woondeal Noordoost-Brabant wordt een regionale doorvertaling gemaakt naar gemeenten en corporaties van de gemaakte afspraken tussen Rijk en provincie en tussen Rijk en corporaties. De regio Noordoost-Brabant bestaat uit de gemeenten Bernheze, Boekel, Boxtel, Heusden, Land van Cuijk, Maas-horst, Meierijstad, Oss, 's-Hertogenbosch, Sint-Michielsgestel en Vught.

Vanuit de Regionale woondeal zijn groei- en verstedelijkingsambities geformuleerd voor de regio Noordoost-Brabant. Dit komt onder andere tot uiting in een extra woningbouwopgave, die geraamd wordt op 34.000 woningen, waarvan circa 22.300 betaalbaar en waaronder circa 10.000 sociale huurwoningen. Deze woningbouw voorziet primair in de groeiende behoeften in de sub regio en draagt verder bij aan het versterken van het vestigingsklimaat en de stedelijke en regionale economie.

In de Regionale Woondeal zijn ook de gemeentelijke woningbouwprogramma's opgenomen. In navolgende tabel is het woningbouwprogramma voor de gemeente Bernheze weergegeven. Hierin is te zien dat er vanaf 2024 nog voldoende plancapaciteit beschikbaar is om nieuwe woningen aan de voorraad toe te voegen. Het aantal harde plannen is te beperkt om in de kwantitatieve opgave te kunnen voorzien. Specifiek voor woningcorporaties geldt tevens dat nog harde plannen aan de plancapaciteit toegevoegd kunnen worden.

jaar van oplevering	bruto nieuwbouw (te realiseren woningen)	beschikbare netto plancapaciteit (aantal woningen)	aantal woningen in harde plancapaciteit	betaalbaarheid				aantal woningen door woningcorporaties	
				sociale huurwoningen	huurwoningen vanaf de sociale huurgrens tot €1.000 per maand	koopwoningen onder de € 355.000	totaal betaalbare woningen	sociale huurwoningen	middenhuurwoningen
2022	209		204	47	0	67	114	37	
2023	270		250	48	15	76	139	35	
2024	442		104	207	14	87	308	180	
2025	504		0	92	62	180	334	51	
2026	409		0	51	18	181	250	51	
2027-2030	650		0	148	21	303	472	148	
TOTAAL	2484	0	558	593	130	894	1617	502	0
			22%	24%	5%	36%	65%	85%	

Gemeentelijk woningbouwprogramma Bernheze 2022-2030 (bron: Regionale Woondeal Noord-oost-Brabant).

Woonvisie 2022-2026 Gemeente Bernheze

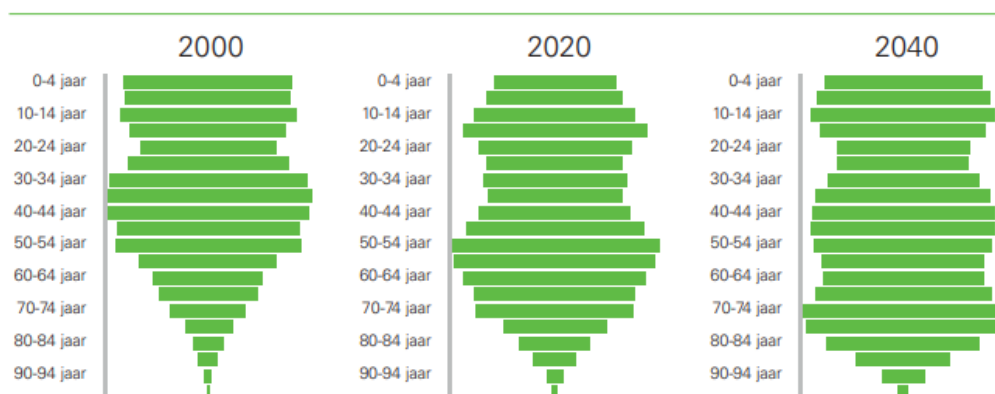
In de woonvisie 2022-2026 van de gemeente Bernheze is gekeken naar de effectieve woonvraag tot 2030, zoals gesteld in de Regionale Woondeal Noordoost-Brabant. Hierin is de destijds geldende harde plancapaciteit opgenomen, zodat een conclusie kon worden gegeven over de nog benodigde capaciteit. Daaruit volgt dat Bernheze ongeveer 558 woningen aan harde plancapaciteit had. In de woonvisie zijn de prognoses van de effectieve woonvraag aangehouden en betekent dit dat nog circa 1.926 woningen aan de harde plancapaciteit toegevoegd kunnen worden. Ingezoomd op de gemeente Bernheze gaat het om nog 1.160 woningen tot en met 2026. Hiervan staan er 610 in de planning. De kern Heesch zal ongeveer 50% van de nieuw te bouwen woningen voor haar rekening nemen. Dit zijn er 580, waarvan er inmiddels 265 in de planning staan. Er bestaat dus nog een flinke woningbouwopgave om in de kwantitatieve behoefte te kunnen voorzien.

Conclusie

Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling binnen de gemeente Bernheze en het feit dat de (harde) plancapaciteit onvoldoende is om te kunnen voorzien in de kwantitatieve woonbehoefte van de gemeente Bernheze, maakt dat wordt geconcludeerd dat het plan past binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied.

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

Leeftijdsspecifieke bevolkingsontwikkeling en kwalitatieve huishoudensontwikkeling
Naast de kwantitatieve behoefte, bepaalt ook de kwalitatieve behoefte de woningvraag. De kwalitatieve behoefte richt zich op doelgroepen, woningtypen, prijsklassen en dergelijke. Deze behoefte is sterk afhankelijk van de bevolkingsopbouw qua leeftijd. De prognose voor de leeftijdsspecifieke bevolkingsontwikkeling binnen de Provincie Noord-Brabant is in navolgende grafiek weergegeven.



Bevolking naar leeftijd, gemeente Bernheze, 2000-2040 (bron: Staat van Bernheze).

Uit de tabel is af te leiden dat de gemeente Bernheze in ieder geval tot 2040 te maken krijgt met een sterke vergrijzing, aangezien de leeftijdsgroep 70+ jaar sterk zal stijgen. Voor de werkende bevolking 20-64 geldt dat deze tot 2040 licht zal afnemen. De verwachting is dat het aandeel 65-plussers zal stijgen van 21,0% van de bevolking naar 29,1% van de bevolking. De kwalitatieve huishoudensontwikkeling bepaalt in sterke mate de woningbehoefte. Daaruit volgt dat in de gemeente Bernheze de grootste groei in de vraag naar eenpersoonshuishoudens te verwachten is. Ook voor het aantal eenouderhuishoudens is een forse toename te verwachten. Voor het huishoudentype 'samenwonenden' is op de lange termijn een lichte krimp situatie geprognosticeerd. Dit geldt zowel voor de samenwonenden met en zonder kind(eren).

Typen huishoudens	Bernheze		
	2020	2040	+/-
Eenpersoons-huishoudens	3.235	4.895	+1.660
Samenwonenden	8.460	8.325	-115
- zonder kind(eren)	4.185	4.125	-60
- met kind(eren)	4.275	4.200	-75
Eenouder-huishoudens	795	1.300	+505
Overige huishoudens	35	50	+15
Totaal	12.525	14.565	+2.040

Prognose kwalitatieve huishoudensontwikkeling 2020-2040 (bron: Bevolkings- en woningbouw-behoefteprognose (actualisering 2020) Provincie Noord-Brabant).

Woonvisie 2022 - 2026 Gemeente Bernheze

Hiervoor is al aangegeven dat binnen de gemeente een vraag naar woningen bestaat tot en met 2030. Vooral de vraag naar woningen voor kleine huishoudens (één en twee personen, zonder kinderen) zal sterk toenemen. Elke kern binnen de gemeente zal hier een bijdrage in geven. Zo wordt de ambitie uitgesproken om in elke kern te bouwen. Hiervoor is het van belang dat maatwerk wordt geleverd. Voor de kern Heesch betekent dit dat er een gevarieerd programma moet worden uitgevoerd met ruimte voor circa 175 sociale huurwoningen. Verder bestaat het voornemen om in totaal 20 tot 25% van de woningen levensloopbestendig in te richten. Dit stimuleert langer zelfstandig thuis wonen.

Structuurvisie Bernheze

In de structuurvisie voor de gemeente Bernheze is een integrale visie voor de lange termijn opgesteld. Hierin is de koers die de gemeente de komende jaren gaat varen bepaald. Wat betreft wonen wordt voornamelijk verwezen naar de Woonvisie die destijds van kracht was. Hierin wordt onder andere gesteld dat er een gevarieerd moet worden in woonmilieus, mede in verband met de te bedienen doelgroepen (waaronder senioren en starters). In meer algemene zin wordt de gemeente Bernheze gezien als een groene gemeente. De kernen zijn door de jaren heen relatief klein gebleven, waardoor ook in deze gebieden het contact met het buitengebied nog vaak aanwezig is. In Heesch, dat deel uitmaakt van de stedelijke regio Waalboss en op korte afstand van Oss ligt, is een meer stedelijke ontwikkeling te zien.

Conclusie

Gelet op de kwalitatieve huishoudensontwikkeling met bijbehorende woonwensen kan gesteld worden dat het plan met haar kleinere, levensloopbestendige woningen aansluit bij de demografische ontwikkelingen en wensen in de gemeente Bernheze en de regio. Het beoogde kwalitatieve woonprogramma sluit immers aan op de kwalitatieve woonwens van eenpersoonshuishoudens, zoals starters en senioren. Ook sluit de groene inpassing op de omgeving bij het karakter van de gemeente Bernheze, zoals gesteld in de structuurvisie. Ten slotte voorziet het plan in woningen in het sociale huursegment. In de woonvisie wordt aangegeven dat de wens bestaat om in de kern

Heesch circa 175 sociale huurwoningen te realiseren. Hier wordt met voorliggend plan een bijdrage aan geleverd. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling voorziet in een kwalitatieve behoefte van het marktgebied.

2.3.4 Conclusie

De herontwikkeling van het plangebied ten behoeve van woningbouw sluit aan op de woningbehoefte in de regio Noordoost-Brabant en de gemeente Bernheze en anticipeert op de demografische ontwikkelingen door onder andere in te zetten op woningen, gericht op kleinere huishoudensgroepen. De woningen in voorliggend plan zijn levensloopbestendig, waardoor deze aansluiten bij de toenemende vraag naar seniorenwoningen. Daarbij komt dat de ontwikkeling aansluit bij het ruimtelijk beleid van de regio. Ook wordt met dit plan rekening gehouden met de kwaliteiten van de gemeente Bernheze. Zo worden groen en klimaatadaptatie mogelijk, aansluitend op de kenmerken van de gemeente. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling van het plangebied voorziet in een behoefte van het marktgebied.

2.4 Bestaand stedelijk gebied

2.4.1 Algemeen

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.

2.4.2 Toetsing

Het plangebied maakt onderdeel uit van de kern Heesch. De gronden van het plangebied zijn in de huidige situatie reeds bebouwd met woningen en hebben een woonbestemming. De omgeving van het plangebied wordt grotendeels gevormd door woningen en andere stedelijke functies. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het plangebied en de ter plaatse geldende bestemmingen, wordt geconcludeerd dat het plangebied in het bestaand stedelijk gebied ligt. Raadpleging van de provinciale verordening bevestigt dat het plangebied binnen bestaand bebouwd gebied ligt.

Bovendien kan gezien de heersende functies in de omgeving van het plangebied en het karakter van de beoogde ontwikkeling gesteld worden dat de voorgestelde ruimtelijke ontwikkelingen op deze locatie past. Momenteel is de omgeving van het plangebied immers ook al grotendeels ingericht ten behoeve van wonen. Ook wordt de ontwikkeling ruimtelijk gezien ingepast in de ruimtelijke structuren van de omgeving door de bestaande structuren rondom het plangebied te handhaven en de bebouwing qua maat en schaal aan te sluiten op de omgeving.

2.4.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling wordt voorzien in bestaand stedelijk gebied. Bovendien is gemotiveerd dat de voorgestelde ontwikkeling op de locatie past. De geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte wordt dan ook gerealiseerd in bestaand stedelijk gebied.

3 Conclusie

Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat de Ladder voor duurzame verstedelijking positief is doorlopen. Het plan voorziet in een behoefte en vindt binnen bestaand stedelijk gebied plaats. Daarmee wordt het plan als haalbaar geacht voor wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.