

projectnaam
**Ladder voor duurzame
verstedelijking
De Pas Noord, Elst**

datum
8 november 2023

projectnummer
P04863

opdrachtgever
Ten Brinke Poortier Projecten

BRO
projectleider
JvdA

projectteam
DBo

Boscheweg 107
5282 WV Boxtel
+31 (0)411 850 400
info@bro.nl
www.bro.nl



Inleiding

1.1 Aanleiding

Initiatiefnemer Ten Brinke Poortier Romein Projecten VOF (hierna: initiatiefnemer) heeft het plan om aan de zuidkant van Elst een nieuw woongebied te ontwikkelen. In het gebied worden maximaal 130 woningen beoogd (plus maximaal 10 extra na toepassing van een wijzigingsbevoegdheid). Ook is er ruimte voor een 'special': een gebouw met een bijzondere uitstraling en additionele functies in de vorm van maatschappelijke voorzieningen, culturele voorzieningen, dienstverlening en/of zorgwonen.

Op basis van de Ladder voor duurzame verstedelijking moet worden onderzocht of het plan voorziet in een behoefte en of er sprake is van duurzaam ruimtegebruik.

1.2 Toepassing Ladder voor Duurzame Verstedelijking

In het plangebied komen maximaal 100 woningen (plus maximaal 10 extra (zorg)woningen na toepassing van een wijzigingsbevoegdheid) en maximaal 30 (zorg)woningen. De woningbouwontwikkeling is op basis van vaste jurisprudentie als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, zoals bedoeld in het Bro, te beschouwen, omdat deze voorziet in het toevoegen van meer dan 11 woningen. De Ladder voor duurzame verstedelijking is hierop dus van toepassing.

Tevens kunnen in het bijzondere woongebouw maatschappelijke, culturele, dienstverlenende en/of recreatieve voorzieningen in de plint worden gerealiseerd. De omvang van laatstgenoemde functies zal ca. 500 m² bruto vloeroppervlak bedragen. Laatstgenoemde ontwikkeling wordt op basis van de jurisprudentie niet als een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' beschouwd vanwege de beperkte omvang daarvan. Het plan betreft dus deels een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' en moet daarom worden

getoetst aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (hierna: 'Ladder' zie ook blauw kader).

In art 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is vastgelegd dat de toelichting bij een bestemmingsplan of projectafwijking moet voldoen aan de systematiek van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (hierna: 'ladder'). De ladder is een wettelijk verplicht motiveringsinstrument waaraan iedere 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' (art 1.1.1 Bro) moet worden getoetst. Het doel van de Ladder is zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en ontwikkelingen in de omgeving. De Ladder geeft daarmee invulling aan het nationaal ruimtelijk belang gericht op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten.

Per 1 juli 2017 luidt het tweede lid van art. 3.1.6. 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."

1.3 Planinitiatief

Het initiatief betreft de ontwikkeling van een woongebied op een bestaand agrarisch perceel en een deel van een bedrijfsperceel. Er komen maximaal 130 woningen in het gebied. Door middel van een wijzigingsbevoegdheid kunnen nog maximaal 10 (zorg)woningen worden toegevoegd aan het programma. Het programma zal grotendeels bestaan uit grondgebonden woningen (zoals: vrijstaand, twee-aaneen, aaneengebouwd, boven-benedenwoningen). Tevens is één gebouw met gestapelde (zorg)woningen mogelijk. Dit betreft de 'special': een gebouw met een bijzondere uitstraling en additionele functies in de vorm van maatschappelijke voorzieningen, culturele voorzieningen, dienstverlening en/of (zorg)wonen.

In de anterieure overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer is vastgelegd dat initiatiefnemer twee opties heeft, namelijk:

- Het realiseren van maximaal 120 woningen (inclusief woningen in de Special), waarvan 30% van het totale aantal woningen te realiseren als sociale huurwoning en 20% als betaalbare koopwoning. De overige 50% van het woningbouwprogramma is vrij qua woningbouwcategorie.
- Het realiseren van maximaal 130 woningen (inclusief woningen in de Special), waarvan minimaal 30 woningen met een koopsom tot € 250.000,- vrij op naam (V.O.N.). Van de overige 100 woningen is 30% te realiseren als sociale huurwoning en 20% als betaalbare koopwoning. De overige 50% van de 100 woningen is vrij qua woningbouwcategorie.

1.4 Opzet onderzoek

Voor het initiatief wordt onderzocht of en op welke manier de toevoeging van maximaal 130 (zorg)woningen en 10 extra woningen na toepassing van de wijzigingsbevoegdheid te verantwoorden is vanuit de methodiek van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Voorziet het initiatief in een (kwantitatieve en kwalitatieve) behoefte en is er sprake van duurzaam ruimtegebruik binnen het verzorgingsgebied?

Om een antwoord te geven op de hoofdvraag onderzoeken we zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte aan de ontwikkeling binnen het verzorgingsgebied. Ook wordt een locatieafweging gemaakt over de ligging binnen of buiten het bestaand stedelijk gebied. Bovendien worden de te verwachten effecten van de beoogde ontwikkeling in beeld gebracht. Met de resultaten van het onderzoek is de Ladder voor Duurzame Verstedelijking doorlopen.

Voor het bepalen van de behoefte en het duurzaam ruimtegebruik is naar beleidskaders op verschillende niveaus gekeken. Op landelijk niveau is gekeken naar de Woningwet 2015. Tevens zijn de volgende provinciale/regionale beleidskaders onderzocht:

- Omgevingsvisie Gaaf Gelderland (2018);
- Omgevingsverordening Gelderland (2023);
- Woningmarktmonitor regio Arnhem-Nijmegen;
- Woondeal Metropoolregio Arnhem-Nijmegen 2.0 (2023);
- Woonbehoefteonderzoek Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen 2022 (2023).

Tot slot zijn de volgende gemeentelijke beleidsstukken meegenomen in het onderzoek:

- Omgevingsvisie Overbetuwe 2040 (2019);
- Woonagenda Overbetuwe 2025 (2022).

2 Toetsing

2.1 Toetsing beleidskaders

Het planinitiatief past binnen de gestelde beleidskaders en draagt bij aan de beleidsdoelstellingen van Rijk, provincie, regio en gemeente, onder meer om de volgende redenen:

- Uit alle getoetste beleidskaders op verschillende niveaus blijkt een aanzienlijke woningbouwopgave voor de regio Arnhem-Nijmegen en het verzorgingsgebied voor de komende jaren. Dit is in recent onderzoek van Companen in opdracht van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen¹ bevestigd en als zodanig opgenomen in de Woondeal Metropoolregio Arnhem-Nijmegen 2.0 (maart 2023).
- Het woningtekort in de regio is de afgelopen jaren toegenomen. Een indicatie van het huidige tekort in Overbetuwe is bijna 700 woningen. De beoogde productie van 200 woningen in 2022 is niet behaald. De resterende woningbouwopgave – bovenop lopende projecten - is per maart 2023 ingeschat op 1.629 woningen.
- De Omgevingsvisie Overbetuwe gaat uit van invulling van het grootste deel van de woonbehoefte binnen de contouren van de dorpen. Onderhavig plangebied ligt binnen deze contouren.
- De woningbouwlocatie De Pas is opgenomen als focusgebied binnen de versnellingsopgave van de Regionale Woondeal.
- Zoals ook in de regionale beleidskaders wordt aangegeven vragen de veranderende woningmarkt en woningbehoefte om maatwerk en daarmee om flexibiliteit in de plannen. Het plan voorziet hierin, doordat de woningtypologie en –categorisering deels vrijgelaten worden.
- Voor de belangrijkste doelgroepen en de segmenten met de hoogste woningvraag, namelijk betaalbare huur- en koopwoningen, wordt minimaal 50% van het woonprogramma ingericht. Het initiatief levert daarmee een wezenlijke bijdrage aan de opgave voor deze specifieke segmenten.

- Uit de Woonagenda Overbetuwe 2025 blijkt dat de vraag naar woon-zorgvoorzieningen eveneens toeneemt. Onderhavige ontwikkeling faciliteert het realiseren van (zorg)woningen binnen het bijzondere woongebouw en kan daarmee inspelen op deze behoefte.

2.2 Toets Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Nieuwe stedelijke ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied

Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van die ontwikkeling, in relatie tot de omgeving. Voor wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf twaalf woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die ‘ladderplichtig’ is.

De Laddertoets moet alleen worden uitgevoerd wanneer de stedelijke ontwikkeling ‘nieuw’ is. Er is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als de functie niet is toegestaan binnen het huidige bestemmingsplan en er een functiewijziging nodig is.

Bij de afweging over de ligging binnen of buiten bestaand stedelijk gebied gaat het er om of de planlocatie al een stedelijke bestemming heeft. Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt: ‘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’.

Conclusie initiatief:

- Vanaf 12 nieuwe woningen is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Aangezien het om de toevoeging gaat van maximaal 130 woningen, plus maximaal 10 extra na toepassing van een wijzigingsbevoegdheid, kan het initiatief gekwalificeerd worden als een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’.

- Tevens kunnen in het bijzondere woongebouw maatschappelijke, culturele, recreatieve en/of dienstverlenende voorzieningen (omvang van circa 500 m² bvo) worden gerealiseerd. Laatstgenoemde ontwikkeling wordt op basis van de jurisprudentie niet als een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ beschouwd vanwege de beperkte omvang daarvan.
- Het plangebied wordt omringd door stedelijke functies (wonen, bedrijvigheid en stedelijke infrastructuur) en betreft gedeeltelijk een bestaande bedrijfslocatie. Gezien de aard en inrichting van de omgeving en het plangebied, is sprake van een ligging ‘binnen bestaand stedelijk gebied’ en is een verdere motivering op dit punt niet nodig.

Ruimtelijk verzorgingsgebied

Wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, moet de toelichting van het bestemmingsplan een beschrijving van de behoefte aan het woningbouwprogramma bevatten. De behoefte wordt bepaald binnen het ruimtelijk relevante verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. De aard en omvang hiervan zijn leidend voor het ruimtelijke verzorgingsgebied. Verhuisbewegingen binnen en tussen gemeenten geven hiervoor een goede indicatie.

Toets

Om inzicht te krijgen in de behoefte aan de beoogde woningontwikkelingen is het van belang om het verzorgingsgebied te bepalen waarbinnen vraag en aanbod naar woningen plaatsvindt, ook wel de woningmarkt. Deze regio is bepaald op basis van actuele cijfers over verhuisbewegingen van CBS Statline.

Gelet op de verhuisbewegingen blijkt dat ca. 50% van de verhuizingen plaatsvindt binnen de gemeente Overbetuwe. De gemeente Overbetuwe maakt onderdeel uit van de bestuurlijke (woon)regio Arnhem-Nijmegen,

¹ Companen, Woonbehoefteonderzoek Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen 2022, maart 2023.

die onder te verdelen is in de subregio's Arnhem, Nijmegen en De Liemers. Overbetuwe is onderdeel van de subregio Arnhem. Circa 17% van de verhuizingen vanuit andere gemeenten komt uit de subregio Arnhem (specifiek gaat het om de gemeenten Arnhem, Lingewaard, Renkum en Rheden). Vanuit subregio Nijmegen (specifiek de gemeenten Nijmegen en Wijchen) komt nog eens circa 8% van de verhuisbewegingen.

Aangezien ongeveer de helft van de verhuisbewegingen plaatsvindt binnen de eigen gemeente, wordt de gemeente Overbetuwe gezien als het primaire verzorgingsgebied. Een kwart van de verhuisbewegingen komt echter uit de regio Arnhem-Nijmegen en daarmee kan ook deze regio niet worden genegeerd. Dit gebied wordt gezien als secundair verzorgingsgebied. Het primaire en secundaire verzorgingsgebied zijn opgeteld goed voor ongeveer driekwart van alle verhuisbewegingen. Voor de kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de vraag wordt gekeken naar beide gebieden.

Conclusie initiatief: In dit behoefteonderzoek gaat het om het primaire verzorgingsgebied gemeente Overbetuwe en secundaire verzorgingsgebied regio Arnhem-Nijmegen.

Kwantitatieve behoefte

Bij de kwantitatieve behoefte gaat het om aantallen benodigde woningen. De behoefte aan een woningbouwontwikkeling wordt bepaald door de langetermijnprognose van de vraag naar woningen af te zetten tegen de bestaande plancapaciteit om in die vraag te voorzien. In veel provincies en regio's zijn prognosemodellen beschikbaar die bruikbaar zijn om de behoefte te bepalen.

Conclusie initiatief: De beoogde ontwikkeling van maximaal 130 (zorg)woningen, plus maximaal 10 woningen na toepassing van een wijzigingsbevoegdheid, voorziet in een kwantitatieve behoefte. Dit blijkt onder meer uit de volgende feiten:

- Het aantal huishoudens zal in de komende jaren zowel in de regio Arnhem-Nijmegen als in de gemeente Overbetuwe toenemen. Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren minder woningen gebouwd ten opzichte van de toename aan huishoudens, wat heeft geresulteerd in een inhaalvraag. In zowel gemeente Overbetuwe (primaire verzorgingsgebied) als het secundair verzorgingsgebied is sprake van een groei van de benodigde woningvoorraad.
- De woningbehoefte voor de gemeente Overbetuwe in de periode 2019-2030 is minstens 2.000 woningen. Conform het meest recente regionale woonbehoefteonderzoek en de meest recente regionale afspraken (d.d. maart 2023) zijn er van 2022 tot en met 2030 2.480 nieuwe woningen nodig om te kunnen voldoen aan de behoefte.
- Het woningtekort c.q. de kwantitatieve behoefte in de regio is de afgelopen jaren toegenomen. Een indicatie van het huidige tekort in Overbetuwe is bijna 700 woningen. De resterende woningbouwopgave – bovenop lopende projecten - is per maart 2023 ingeschat op 1.629 woningen.
- Van bovengenoemde opgaven zijn er in 2022 140 woningen gebouwd (cijfers CBS). De beoogde productie van 200 woningen in 2022 is daarmee niet behaald. In het lopende programma zijn 1.439 woningen in voorbereiding (peilmoment 1 januari 2023). Hierin zijn 100 woningen voor de onderhavige ontwikkeling van De Pas Noord meegenomen.
- De woningbouwproductie blijft achter bij de hierboven genoemde groei. De resterende opgave tot en met 2030 bedraagt nog 921 woningen. De maximaal 30 (zorg)woningen in het bijzondere woongebouw, die nog niet in de bestaande plannen zijn opgenomen, leveren een bijdrage aan de invulling van deze opgave. Ook met de opgenomen wijzigingsbevoegdheid voor maximaal 10 woningen kan in de toekomst een additionele bijdrage aan deze opgave worden werkstelligd.
- Naast de voorgaande actuele opgave wil de gemeente een extra bijdrage leveren aan de versnellings- en groeiopgave vanuit de regio-

nale Woondeal. Dit gaat om een nog nader te bepalen aantal woningen, waarbij gedacht wordt aan circa 3.000 à 4.000 extra woningen in het middengebied (Overbetuwe en Lingewaard).

- De woonlocatie De Pas (noord en zuid) maakt onderdeel uit van de regionale versnellingsopgave conform de Woondeal 2.0 en is aangemerkt als regionaal significant gebied. Onderhavig plan maakt onderdeel uit van de ramingen, die in de Regionale Woondeal zijn opgenomen.
- Zowel gemeentelijk als regionaal is de geplande woningbouw dus ontoreikend om in de toenemende woningbehoefte te voorzien. Dit betekent dat het initiatief om maximaal 130 (plus 10 extra) woningen te realiseren voorziet in een kwantitatieve behoefte.

Kwalitatieve behoefte

De kwalitatieve behoefte gaat over specifieke woningtypen, eigendomsituaties, segmenten, doelgroepen en woonmilieus. De kwalitatieve behoefte volgt onder andere uit de planinformatie, de lokale vraag-aanbodstructuur, trends en ontwikkelingen en beleidskaders. Kortom: de kwalitatieve 'meerwaarde' van het plan. Vooral in krimpgebieden is er soms geen kwantitatieve behoefte, maar is vaak wel sprake van kwalitatieve behoefte aan bepaalde typen woningen. Denk aan levensloopbestendige woningen en betaalbare woningen.

Conclusie initiatief: Het initiatief om 100 woningen (bestaande uit 30% betaalbare huur, 20% betaalbare koop en 50% vrij in te vullen) en 30 gestapelde (zorg)woningen (bestaande uit 20 vrije sectorwoningen of 30 goedkope woningen) te realiseren voorziet in een kwalitatieve behoefte om de volgende redenen:

- De kwalitatieve behoefte volgend uit de Woonagenda is: 65% betaalbaar, waarvan 30% sociale huur. Dit past ook bij de regionale Woondeal. Het meest recente regionale woonbehoefteonderzoek (maart 2023) bevestigt deze verdeling.

- De nadruk ligt dus op de betaalbare segmenten; deze behoefte blijft onverminderd hoog. Dit wordt vooral veroorzaakt door demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing en een toename van het aantal eenpersoonshuishoudens. Onderhavig plan voorziet in minimaal 50% betaalbare woningen van het programma met maximaal 100 grondgebonden woningen. Het streefprogramma voorziet in een hoger percentage. Het initiatief levert daarmee een wezenlijke bijdrage aan.
- In het bijzondere woongebouw komen mogelijk zorgwoningen voor een specifieke doelgroep. Uit de Woonagenda Overbetuwe 2025 blijkt dat de vraag naar woon-zorgvoorzieningen eveneens toeneemt. Onderhavige ontwikkeling faciliteert het realiseren van (zorg)woningen binnen het bijzondere woongebouw en kan daarmee inspelen op deze behoefte. Het is ook mogelijk dat hier reguliere gestapelde woningen in het goedkope segment worden ontwikkeld. Ook het bijzondere woongebouw kan daarmee bijdragen aan de invulling van de kwalitatieve behoefte.
- Het bijzondere woongebouw biedt ook kansen voor synergie tussen de woon(zorg)functie en andere voorzieningen voor de wijk, zoals kleinschalige sociaal-medische voorzieningen, buurtontmoeting, e.d. Dit past ook bij de Ontwikkelingsvisie voor De Pas.
- Met de opgenomen wijzigingsbevoegdheid (voor maximaal 10 extra woningen) kan in de toekomst specifiek worden ingespeeld op doelgroepen waarvoor nog een resterende woningbouwopgave aan de orde is.
- Het beoogde centrale woonhof binnen het nieuwe woongebied, kan een onderscheidend woonmilieu in een groene omgeving bieden.

Geen onaanvaardbare leegstandseffecten

Tot slot mag een planontwikkeling niet tot onaanvaardbare (leegstands)effecten leiden. Oftewel: dusdanige leegstand dat dit het goede woon-, leef- en ondernemersklimaat aantast. In de praktijk gebeurt dit zelden, ook vanwege de grote woningnood in Nederland.

Conclusie initiatief: Het is niet de verwachting dat er als gevolg van het realiseren van de woningbouw in het plangebied onaanvaardbare leegstandseffecten zullen optreden. De woningbehoefte is immers dusdanig groot dat ook na het realiseren van het planinitiatief behoefte blijft bestaan voor het realiseren van nieuwe woningen. Bovendien heeft een gezonde woningmarkt 2 procent leegstand volgens het Planbureau voor de Leefomgeving².

² <https://vastgoedactueel.nl/in-veel-gemeenten-nauwelijks-langdurige-woningleegstand/>