

Motivering Ladder voor duurzame verstedelijking

1.1 Theoretisch kader

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is de 'Ladder voor Duurzame verstedelijking' geïntroduceerd. Op 1 oktober 2012 is de Ladder in werking getreden als motiveringsvereiste onder artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De toepassing van de Ladder heeft sinds 2012 tot veel uitspraken geleid bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State. Op 1 juli 2017 is daarom de Bro gewijzigd en de Ladder vereenvoudigd om de in de praktijk ervaren knelpunten op te lossen en onderzoekslasten te verminderen. Met deze wijziging is beoogd de effectiviteit van het instrument te bevorderen.

De 'nieuwe' Ladder bevat geen treden meer zoals de oude Ladder. De treden 1 en 2 zijn in de nieuwe Ladder samengevoegd en trede 3 is geschrapt. De begrippen 'actuele' en 'regionale' zijn tevens geschrapt. De definities zijn verder niet gewijzigd. De huidige lijn in de jurisprudentie blijft hiermee dus ook in stand. Daarnaast geldt vanaf 1 juli 2017 alleen nog voor 'bepaalde' ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied een uitgebreide motiveringsplicht. Voordat de ladder voor duurzame verstedelijking wordt toegepast, moet namelijk een afweging plaatsvinden of het initiatief een 'stedelijke ontwikkeling' of zelfs een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' betreft.

Het Bro definieert het begrip 'stedelijke ontwikkeling' als volgt: "ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen."

Blijkens de Nota van Toelichting (2017) worden onder de term "andere stedelijke voorzieningen" onder andere ontwikkelingen verstaan zoals: accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuurd en indoor sport en leisure. Daartoe kunnen allerlei soorten ontwikkelingen behoren, van een hotel tot aan een long stay parkeerplaats ten behoeve van een goederenwegvoerverbedrijf. In het Bro is geen ondergrens voor de minimale omvang vastgelegd. Het is in de praktijk lastig om te beoordelen of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling. De Afdeling heeft daarom op 28 juni 2017 een overzichtsuitspraak (ECLI:NL:RVS:2017:1724) gedaan waarin ze uitgangspunten heeft genoemd voor de beoordeling of een ontwikkeling kan worden aangemerkt als stedelijke ontwikkeling.

1.2 Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking

Op basis van de overzichtsuitspraak heeft het Rijk een handreiking opgesteld om overheden en initiatiefnemers te helpen bij het beoordelen van plannen in het kader van de ladder van duurzame verstedelijking. In de handreiking wordt eerst een onderscheid gemaakt in type

plan. Gaat het over wonen, winkels, kantoren, bedrijventerrein of een overige stedelijke functie. Wanneer dit duidelijk is, is het belang dat er wordt gekeken of een plan een stedelijke ontwikkeling is. De laddertoets hoeft namelijk alleen te worden uitgevoerd wanneer de stedelijke ontwikkeling 'nieuw' is. Om dit te beoordelen zijn de volgende vragen in de handreiking gesteld:

1. Is er sprake van een stedelijke ontwikkeling?
2. Is de stedelijke ontwikkeling nieuw?
3. Wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied?
4. Is er behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling?
5. Ligt de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?
6. De stedelijke ontwikkeling ligt buiten bestaand stedelijk gebied, wat nu?
7. Heeft de provincie een rol, zo ja welke?

Voorliggend plan kan volgens de Nota van Toelichting (2017) worden aangemerkt als een 'andere stedelijke voorziening'. In dit geval is het dus van belang dat er eerst wordt onderzocht of het plan kan worden aangemerkt als een 'stedelijke ontwikkeling' voordat er wordt overgegaan naar een toets aan de Ladder van duurzame verstedelijking.

1.3 Het voorgenomen initiatief

Aan de Beltrumseweg 5 in Eibergen is momenteel de Welkoop gevestigd. De Welkoop gaat verhuizen naar een nieuw pand op een nieuwe locatie. De Beltrumseweg 5 komt daardoor beschikbaar voor herontwikkeling.

Om herontwikkeling mogelijk te maken, is Promako Ontwikkeling (hierna initiatiefnemer) met de (plaatselijke) woningcorporatie ProWonen en de zorgorganisatie Stichting Estinea een samenwerking aangegaan. Met als resultaat een plan voor een woongebouw met 28 appartementen, 4 gezamenlijke ruimtes en 150 m2 dagbesteding. Een plan dat aansluiting vindt bij een concrete vraag voor wonen en dagbesteding voor de cliënten van Stichting Estinea, maar ook op langere termijn ruimte biedt voor gebruik ten behoeve van sociale woningbouw voor ProWonen.

In de planopzet is gekozen voor 28 volwaardige appartementen die voor een brede doelgroep ingezet kunnen worden. De plattegronden van de appartementen in het gebouw zijn zodanig ontworpen dat deze multifunctioneel kunnen worden ingevuld. Hiermee is de alternatieve aanwendbaarheid gewaarborgd en wordt een toekomstbestendig gebouw gerealiseerd. Voor de hoogte van het gebouw is aansluiting gezocht bij het vroegere straatbeeld uit circa 1990, waar destijds de gebouwen en silo's van de agrarische coöperatie waren gevestigd.



De appartementen in het gebouw

De appartementen hebben een oppervlakte van ca 60 m² per appartement. Ieder appartement heeft zijn eigen badkamer, keuken, woonkamer, slaapkamer en entree. Op de begane grond hebben een zestal appartementen aan de oostzijde de mogelijkheid tot het betreden van een gezamenlijke tuin.

De algemene ruimten in het gebouw

In het gebouw worden in totaal 4 gezamenlijke ruimtes (huiskamers) en dagbestedingsruimte gerealiseerd. De exacte locaties van deze functies in het gebouw worden in een volgende fase definitief bepaald.



Afbeelding 1: Ontwerpschets nieuwe situatie (Bron: Raaklein Architectuur)

Parkeren

Op eigen terrein worden er 37 parkeerplaatsen aangelegd. Voor de parkeerplaatsen wordt halfverharding toegepast ten behoeve van hemelwater infiltratie. Bij de parkeerplaatsen worden enkele elektrische laadpalen geplaatst.

Groen

Er wordt rekening gehouden met het bestaande groen. De rode beuk aan de noordwestzijde van de locatie is typerend voor het straatbeeld. Deze wordt zo min mogelijk aangetast. Verder wordt een deel van het terrein dat nu volledig verhard is vergroend. Dit wordt gedaan door de aanplant van bomen en lage beplanting. Welke type bomen en soort beplanting wordt in de uitvoeringsfase bepaald. De volgende afbeelding geeft de opzet van het nieuwe plan weer.



Afbeelding 2: Planopzet bovenaanzicht (Bron: Raaklein Architectuur)

1.4 Toetsing aan de Ladder voor duurzame verstedelijking

Zoals aangegeven onder 1.2 dient te worden getoetst of sprake is van een stedelijke ontwikkeling of niet. Voor de toetsing is daarom de handreiking van de Ladder doorlopen.

1. *Is er sprake van een stedelijke ontwikkeling?*

Zoals hierboven ook aangegeven, heeft de Afdeling een aantal uitgangspunten benoemd die richting geven aan de beoordeling of een ontwikkeling kan worden gezien als een stedelijke ontwikkeling. Voor woningbouwplannen geldt dat vanaf 12 woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling ([ABRvS 16 september 2015; ECLI:NL:RVS:2015:2921](#)).

Het plan bevat in dit geval 28 appartementen en een parkeervoorziening van 37 parkeerplaatsen. Daarmee kan het plan worden aangemerkt als een 'stedelijke ontwikkeling'.

2. *Is de stedelijke ontwikkeling nieuw?*

Het plan bestaat uit 28 appartementen en een parkeervoorziening van 37 parkeerplaatsen. Het plan kan daarmee worden aangemerkt als een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'. Dit betekent dat de behoefte van het woningbouwplan onderbouwd dient te worden ([ABRvS 25 maart 2015; ECLI:NL:RVS:2015:953](#)). Zie voor deze onderbouwing punt 4.

3. *Wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied?*

Omdat het initiatief kan worden aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, moet het ruimtelijk verzorgingsgebied worden bepaald. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Voor wonen kan dit schaalniveau de gemeentegrens overstijgen.

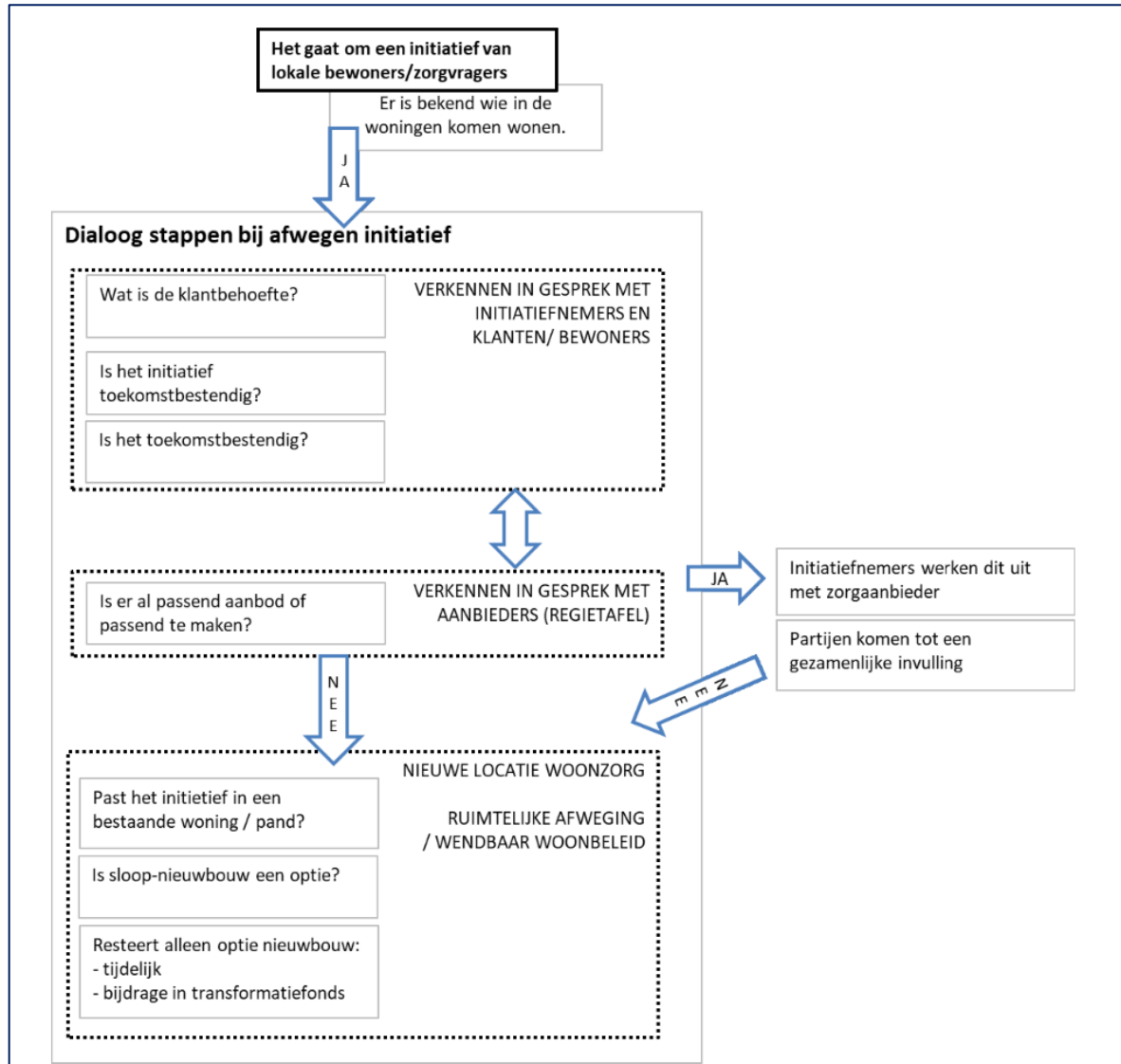
In deze toetsing is daarom onder punt 4 een voorzet gedaan voor de kwalitatieve en kwantitatieve behoeftebeschrijving van de woningbouwopgave in Berkelland. Uiteindelijk is het aan het bevoegd gezag om te bepalen of deze behoeftebeschrijving voldoet of dat er nader onderzoek dient plaats te vinden om de exacte behoefte nader te bepalen.

4. *Is er behoefte aan de stedelijke ontwikkeling?*

Kwalitatieve behoefte

De gemeente Berkelland heeft de regionale criteria voor woningbouwplannen vertaald naar lokale criteria. Ieder woningbouwplan in Berkelland wordt aan deze criteria getoetst om te beoordelen of een plan past binnen de gemeentelijke visie op woningbouw. Het gewenste plan voor dit woonzorg initiatief met 28 appartementen en dagbestedingsruimten is daarom langs de kwaliteitscriteria van de gemeente Berkelland gelegd. Aangezien het in dit geval

ook een zorgvraag bevat is hiervoor specifiek het Kader Woonzorg Initiatieven Berkelland geraadpleegd.



Afbeelding 3: Stroomschema afweging woonzorg initiatief (Bron: gemeente Berkelland)

Bovenstaand stroomschema is in een tabel gezet en doorlopen.

Stappen	Beantwoording
1 Het gaat om een initiatief van een lokale zorgvrager?	Ja, een lokale zorgorganisatie Stichting Estinea
2 Er is bekend wie er in de woningen komt te wonen?	Ja, cliënten van de zorgorganisatie Stichting Estinea
3 Wat is de klantbehoefte?	Ouderen doelgroep uit Neede en een kleinere groep jongeren die nu niet bediend kan worden.

	Concrete aantallen, leeftijden en doelgroep zijn intern bekend.
4 Is het initiatief toekomstbestendig?	Ja, na 12 jaar loopt de huurperiode met zorgorganisatie Stichting Estinea af. Mochten zij besluiten niet meer te willen huren dan komen de appartementen beschikbaar voor andere doelgroepen. De toekomstige eigenaar woningcorporatie ProWonen wenst hier graag flexibiliteit in te houden zodat ook andere (sociale) doelgroepen in de toekomst kunnen worden bediend.
5 Is er al passend aanbod of passend te maken?	Nee, vandaar dat er een samenwerking is gezocht tussen drie partijen. Op deze wijze kon maatwerk worden verricht en kon men tot een goede gezamenlijke invulling komen voor deze woonvraag.
6 Past het initiatief in een bestaande woning/pand?	Nee, het probleem is dat Stichting Estinea nu door de verspreiding van haar locaties niet efficiënt haar bedrijfsvoering kan inrichten en haar cliënten de kwaliteit zorg kan leveren die ze graag wil leveren. Zijn al lange tijd op zoek naar juiste pand/geschikte locatie.
7 Is sloop-nieuwbouw een optie?	Ja, in dit geval gaat het om sloop van het pand van de Welkoop en nieuwbouw van 28 appartementen.
8 Resterend optie nieuwbouw?	Is niet aan de orde.

Bovenstaande tabel laat zien dat er vanuit de kwalitatieve toetsingscriteria (beleidsdoelpunt) geen onoverkomelijke belemmeringen aanwezig zijn om dit plan doorgang te geven.

Kwantitatieve behoefte

Om deze behoefte te onderbouwen is een toetsing aan het geldend beleid uitgevoerd. In overweging is genomen:

- Notitie Ruimte voor extra woningbouw per kern 2019;
- Kwalitatieve toetsingscriteria voor woningbouw Berkelland (incl. kader Woonzorg Initiatieven Berkelland);
- Woonvisie gemeente Berkelland 2020-2025 Thuis in Berkelland (incl. prestatieafspraken);

Notitie Ruimte voor extra woningbouw per kern 2019

Voor de kern Eibergen geldt dat de gemeente in de eerste instantie inzet op in totaal 175 extra woningen. Waar begin november 2020 concrete plannen zijn voor circa 58 woningen. De richtinggevende opgave is als volgt geformuleerd:

1. Circa 80 koopwoningen (rijwoningen, 2^e kap, levensloopgeschikt (grondgebonden en appartementen) en kavels. Dit is inclusief de resterende plannen in Op de Bleek.
2. Circa 85 huurwoningen (grondgebonden, appartementen en voor een groot deel specifiek zorgvastgoed). We zetten maximaal in op levensloopgeschikte woningen, geschikt voor jong en oud met goede toegankelijkheid en plattegronden geschikt voor mensen die minder mobiel zijn.
3. 10 Tiny houses;

Daarnaast houdt de gemeente vrije speelruimte aan om waar nodig in te zetten, denk hierbij bijvoorbeeld aan extra inzet van woningen om transformatielocaties te laten slagen of voor bijzondere woonvormen.

Woonvisie gemeente Berkelland 2020-2025 Thuis in Berkelland

De Woonvisie 2020-2025 laat zien welke ambitie de gemeente Berkelland heeft op het gebied van wonen. Door aan de slag te gaan met partners, zoals corporaties, maatschappelijke organisatie, ondernemers en inwoners samen worden gezorgd voor een aantrekkelijke woningmarkt voor iedereen. In deze woonvisie richt de gemeente zich op drie ambities:

1. *Toekomstgerichte woningen en wijken*
2. *Aantrekkelijke nieuwe woningen*
3. *Wonen, welzijn en zorg*

Het plan vindt vooral aansluiting bij de ambities 'aantrekkelijke nieuwe woningen' en 'wonen, welzijn en zorg'.

Acties t.b.v. ambitie aantrekkelijke nieuwe woningen

1. We voegen gericht woningen toe aan de voorraad. We bieden ruimte voor goede, innovatieve woningbouwplannen in al onze kernen en buitengebied op basis van de vastgestelde 'lokale kwaliteitscriteria Berkelland' en de woningbouwopgave per kern; *vorenstaand plan past binnen de lokale kwaliteitscriteria Berkelland.*
2. Met de corporaties maken we prestatieafspraken over het delen van marktkennis en over de woningbouwprogrammering; *vorenstaand plan past binnen de prestatieafspraken die de woningcorporatie ProWonen heeft gemaakt met gemeente Berkelland.*
3. We verkennen samen met ProWonen de opgaven per kern en vragen ProWonen om via kleinschalige pilots samen met geïnteresseerden tijdelijke en/ of innovatieve woonconcepten te ontwikkelen die inspelen op de actuele woningbehoefte per kern; *de behoefte betreft een concrete woonvraag van Stichting Estinea in de kern van Eibergen. ProWonen heeft in samenwerking met initiatiefnemer en Stichting Estinea vervolgens vorenstaand plan ontwikkeld.*

Acties t.b.v. ambitie wonen, welzijn en zorg

1. De gemeente pakt de regie op wonen en zorg. Zo hebben we planologische ruimte geboden aan woonzorginitiatieven in de kernen en het buitengebied. We zorgen voor een sterkere verbinding tussen corporaties en zorgpartijen (de juiste coalities) via de reeds bestaande Regietafel wonen en zorg. De inzet is nu nog met name gericht op de aanwezigheid van voldoende zorgvastgoed. Een volgende stap is om met elkaar te zoeken naar een toekomstbestendige infrastructuur voor het wonen met een zorgvraag, die aansluit bij wat inwoners nodig hebben en past bij de kernen. We vernieuwen het ontwikkelperspectief van deze Regietafel en vullen die aan met een uitvoeringsagenda, zowel voor het (boven-) gemeentelijk niveau als op het niveau van de kernen; *vorenstaand plan is een concrete uitwerking op deze actie.*
2. We bieden ruimte aan nieuwe (innovatieve) woonzorginitiatieven voor mensen die aangewezen zijn op 24 uur per dag zorg nabij of permanent toezicht én voor mensen met een lichtere zorgvraag. Dat doen we op basis van het Kader Woonzorginitiatieven en een zorgvuldige ruimtelijke afweging. Innovatie is hierbij nodig, ook om een oplossing bieden voor het tekort aan zorgpersoneel. Denk aan woonvormen met collectieve voorzieningen, inspelen op 'zorg voor elkaar' en kansen voor (thuis)technologie; *vorenstaand plan is een concrete uitwerking op deze actie.*
3. We koppelen actief zorgaanbieders en ontwikkelaars aan geschikte locaties nabij voorzieningen op goed toegankelijke locaties; *vorenstaand plan is een concrete uitwerking op deze actie.*

Prestatieafspraken met ProWonen

Om de ambities uit de Woonvisie tot uitvoering te brengen met de (lokale) woningcorporatie ProWonen, maakt de gemeente Berkelland ook ieder jaar prestatieafspraken. De acties uit de Woonvisie zijn gekoppeld aan de prestatieafspraken.

Uit bovenstaande toetsing komt naar voren dat het woningbouwinitiatief aansluiting vindt bij het geldend beleid.

5. Ligt de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

De beantwoording van de vraag of een plangebied als een bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, Bro in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, Bro, kan worden aangemerkt, hangt volgens de Nota van toelichting (2017) af van de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het bestemmingsplan en de aard van de omgeving.

Het bestemmingsplan geeft aan dat het plangebied is gelegen in het bestemmingsplan 'Woongebieden, Eibergen 2011'. Het plangebied is gelegen in een bebouwd gebied, omringd door een variatie aan woningen en voorzieningen. Het plangebied is gesitueerd nabij het

centrum van Eibergen. Zie hiervoor ook de onderstaande luchtfoto.



Afbeelding 3: Uitsnede luchtfoto (Bron: Pdokviewer.nl)

Met inachtneming van bovenstaande kan worden geconstateerd dat het plangebied in bestaand stedelijk gebied is gelegen. Het woningbouwinitiatief voorziet in een behoefte en is gepland binnen bestaand stedelijk gebied.

Conclusie

Met inachtneming van bovenstaande toetsing kan worden geconcludeerd dat vorenstaand plan voorziet in een woningbouwbehoefte binnen gemeente Berkelland. Hierdoor kan worden geconcludeerd dat wordt voldaan aan het motiveringsvereiste van de Ladder voor duurzame verstedelijking.