



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Comeniuslaan Naarden

Gemeente Gooise Meren

Datum: 21 april 2023
Projectnummer: 190277

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Is er sprake van een (regionale) behoefte?	5
2.1	Algemeen	5
2.2	Toetsing	5
2.3	Regionaal beleid	5
2.4	Kwantitatieve behoefte	7
2.5	Kwalitatieve behoefte	10
2.6	Conclusie	12

1 Inleiding

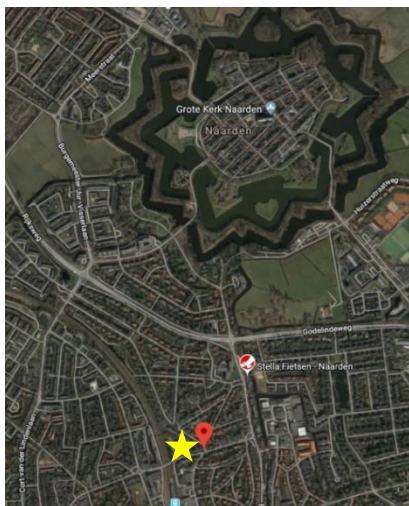
1.1 Aanleiding

Op 1 oktober is het 'Besluit van 28 augustus 2012, houdende wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en van het Besluit ruimtelijke ordening (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 en ruimtelijke onderbouwingen die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken. De wettelijke regeling gaat vergezeld van een handreiking die andere overheden ondersteunt bij de praktische toepassing van de juridische verplichting. Het belang van de zorgvuldige afweging, is verankerd in het Besluit ruimtelijke ordening. De regeling komt er op neer dat van bepaalde ontwikkelingen nut en noodzaak dient te worden aangetoond.. 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.*

Er is gelet op het geplande aantal woningen sprake van een stedelijke ontwikkeling. De behoefte wordt hierna onderbouwd.

1.2 Het plan

Het plangebied ligt binnen de bebouwde kom van Naarden in de provincie Noord-Holland en omvat een tuincentrum. Het voornemen bestaat om dit gebied te herontwikkelen tot woongebied. Het bedrijf zal hiervoor gesaneerd worden. Op de navolgende afbeelding is de globale ligging van het plangebied weergegeven.



(globale) ligging plangebied

Binnen de woningbouwlocatie is ruimte om ongeveer maximaal 15 woningen bestaande uit verschillende woningtypologieën te realiseren. De herontwikkeling zal bestaan uit maximaal 15 woningen verdeeld over 4 bouwblokken met rijwoningen en twee-onder-een kap woningen. De woningen bestaan uit twee bouwlagen met kap en worden deels gesitueerd aan de Comeniuslaan, deels aan een hofje. Hier wordt tevens een parkeerkoffer gerealiseerd. Deels komen er ook parkeerplaatsen op eigen terrein. Gelet op het voorgaande en de omgeving wordt gesteld dat sprake is van een stedelijk woonmilieu. Het bovenstaande is op grond van de huidige, geldende planologische kaders niet mogelijk. Daarom wordt middels een partiële bestemmingsplanherziening het juiste planologische kader geschept. Om de haalbaarheid van het plan aan te tonen is ook een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking noodzakelijk. Voorliggend document voorziet in deze toets.

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. In de hoofdstukken 2 tot en met 4 worden de verschillende treden van de ladder doorlopen. Hoofdstuk 5 bevat een eindconclusie als gevolg van de toets aan de Ladder.

2 Is er sprake van een (regionale) behoefte?

2.1 Algemeen

In de eerste trede wordt beoordeeld of de beoogde ontwikkeling voorziet in een regionale behoefte. Deze eerste trede verplicht de overheid om de nieuwe stedelijke ontwikkeling af te stemmen op de actuele behoefte en de wijze waarop in die behoefte wordt voorzien ook regionaal af te stemmen. Die behoefte kan zowel zien op de omvang als de kwaliteit van de nieuwe stedelijke ontwikkeling.

2.2 Toetsing

2.2.1 Marktgebied

Inleiding

Het maken van woningbouwafspraken is in de provincie Noord-Holland geborgd in de Provinciale Ruimtelijke Verordening (art. 5a). Hierin is vastgelegd, dat bestemmingsplannen enkel een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk kunnen maken indien over de gewenste ontwikkeling binnen de regio schriftelijke afspraken zijn gemaakt. Binnen de provincie Noord-Holland worden deze afspraken ten aanzien van woningbouw vastgelegd in de Regionale Actie Programma's (RAP's). De gemeenten binnen een regio moeten het dan ook gezamenlijk eens worden over de gemeentegrens overschrijdende nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

Voor de gemeente Gooise Meren geldt dat deze tezamen met de gemeente Blaricum, Hilversum, Huizen, Laren, Weesp en Wijdemeren de regio Gooi- en Vechtstreek vormt.

2.3 Regionaal beleid

2.3.1 Regionale woonvisie Gooi- en Vechtstreek 2016-2030

Deze visie geeft de gezamenlijke missie en ambities van de zeven regiogemeenten uit Gooi en Vechtstreek op het gebied van wonen weer. De missie luidt dat regio Gooi en Vechtstreek een complete regio wil zijn, met een passend woningaanbod voor jong en oud, rijk en arm, kleine of grote huishoudens en goed of slecht ter been. De regio ontleent haar identiteit voor een groot deel aan de diversiteit aan landschappen en woonmilieus en is daardoor een aantrekkelijk vestigingsgebied voor al deze groepen. Het behouden en, waar mogelijk, versterken van deze diversiteit aan woonmilieus waarborgt de vitaliteit van de regio ook in de toekomst.

Zeker tot 2040 wordt nog een groei van de bevolking voorzien. Het passend faciliteren van deze groei, in combinatie met het behoud van de natuur- en cultuurhistorische waarden, vormt de komende jaren één van de belangrijkste uitdaging voor de regio. Nieuwbouw zal nodig blijven en voorziet niet alleen in een directe woningbehoefte, maar wordt ook ingezet als strategisch instrument om de doorstroming in wijken op gang te brengen. De focus zal daarbij moeten liggen op binnenstedelijk bouwen en transformatie. Het behoud van de hoge ruimtelijke kwaliteit in de bebouwde omgeving is daarbij kader stellend.

In een woningmarkt onder druk kunnen ook groepen in de knel te komen. De regio zet zich daarom in om jongeren, jonge gezinnen, ouderen (senioren) en mensen met een zorgvraag meer kansen te bieden. Ook is het van groot belang meer beweging te krijgen in de woningmarkt.

De sleutelambities zijn:

1. Beweging op de woningmarkt

Door het wegnemen van belemmeringen en het stimuleren van doorstroming zorgen we voor meer beweging op de regionale woningmarkt. Hierdoor krijgen meer mensen meer keuzes en meer kansen.

2. Identiteit en diversiteit

Gooi en Vechtstreek is een regio met een sterke eigen identiteit. Deze identiteit willen we behouden en versterken. Dit doen we onder andere door te zorgen voor meer diversiteit aan woningen en woonmilieus in de regio.

3. Samenwerking

Omdat we samen sterker staan, werken gemeenten nauw samen met alle woonpartners in de regio om onze missie te verwezenlijken. We voeren een continue dialoog en monitoren en evalueren onze gezamenlijke inspanningen. Ook investeert de regio in nieuwe vormen van samenwerking tussen overheid en burgers.

Tot 2030 bevat het programma 9.250 nieuwbouwwoningen en 2.275 toevoegingen door transformaties. Het realiseren van dit bouwprogramma, met behoud van bestaande kwaliteiten en de regionale identiteit, is een belangrijke regionale opgave voor de komende periode.

2.3.2 **Woonakkoord Regio Gooi en Vechtstreek**

Op 4 maart 2021 hebben de portefeuillehouders van de regio Gooi en Vechtstreek ingestemd met het concept regionaal woonakkoord. Ook de woningcorporaties en de provincie zijn positief over het woonakkoord. Kwantitatief gezien is de afspraak om tot 2040 11.500 woningen aan de woningvoorraad toe te voegen, in lijn met de provinciale bevolkingsprognose. In het woonakkoord wordt geconstateerd dat de woningbehoefte nog harder groeide dan de productie. Het bouwen van meer woningen is dan ook een ambitie. De behoefte is het grootste in de periode tot 2030 en is daarom afgesproken om tot 2030 elk jaar ongeveer 950 woningen te bouwen. Al met al geeft onderstaande tabel samengevat de opgave weer die in het woonakkoord is gepresenteerd. Daarbij geldt in het woonakkoord wordt geconstateerd dat de totale plancapaciteit in de regio in juni 2019 12.200 woningen betreft (106% van de woningbehoefte), waarvan 5.000 woningen als 'hard' worden gezien. In de regionale woonvisie is daarentegen aangegeven dat een plancapaciteit van 130% gewenst is.

Woonbehoefte	2020 - 2030	2020 - 2040
Regionale woonvisie	7.750	
Actuele woningbehoefte (incl. inhaalvraag 1.100)	9.400	11.500
Extra ambitie t.o.v. nu	1.650	3.750

In het regionaal woonakkoord is in het kader van het zijn van een vitale en toegankelijke regio uitgesproken dat de toevoeging van sociale huurwoningen wenselijk is.

Minimaal een derde van alle nieuwbouwwoningen moet sociaal zijn. Ook is aandacht voor het realiseren van meer woningen in de middenhuur. Verder is de focus in de regio op het realiseren van binnenstedelijke ontwikkelingen en verdere verdichting om het landschap zo veel mogelijk te besparen.

2.3.3 Woonvisie Gooise Meren 2017-2025

Kwantitatief gezien sluit de gemeentelijke woonvisie aan bij de regionaal gemaakte afspraken. Wel wil de gemeente Gooise Meren haar woningbouwproductie versnellen. Het voornemen bestaat om tot 2025 circa 2.800 nieuwe woningen te realiseren, waarvan circa 350 sociale huurwoningen.

2.4 Kwantitatieve behoefte

De kwantitatieve behoefte kan worden bepaald aan de hand van het Regionaal Actieprogramma Gooi- en Vechtstreek.

Om uitvoering te geven aan de woonvisie worden Regionale Actieprogramma's Wonen (RAP's) ontwikkeld. Dit gebeurt door de regio's in samenspraak met de provincie. Op basis van deze RAP's en de projectvoorstellen die in het kader van de RAP's gemaakt worden, verdeelt de provincie gelden die ze beschikbaar heeft voor woonbeleid.

Het doel van het Regionaal Actieprogramma Wonen is om te komen tot regionaal woonbeleid in kwantitatieve en kwalitatieve zin, waarbij op regionaal niveau de afstemming tussen vraag en aanbod centraal staat.

De Gooi en Vechtstreek maakt onderdeel uit van de MRA-woningmarktregio (de metropoolregio Amsterdam); in de MRA Agenda 2016 is vanuit de doelstelling de (internationale) concurrentiepositie te behouden en verstevigen een woningbouwdoelstelling opgenomen van 250.000 woningen voor de periode van 2016 tot 2040. Deze woningen moeten vooral binnenstedelijk worden gerealiseerd, door verdichting en door transformatie en herstructurering van overbodige kantoren en bedrijventerreinen.

De regio Gooi en Vechtstreek groeide de afgelopen jaren per saldo gestaag tot een kleine 250.000 inwoners in 2015. Prognoses laten zien dat de groei van de regio zeker tot 2030 nog doorzet, al zijn er binnen de regio lokale verschillen. Ook qua leeftijdsopbouw zien we een gedifferentieerd beeld: er is sprake van vergrijzing, maar tegelijkertijd is ook het aantal jongeren (5-18 jaar) in de regio gegroeid (vergroening). De vergrijzing in de regio zit rond het Noord-Hollandse gemiddelde: het aantal 65+ers neemt fors toe en het aantal huishoudens boven de 75 jaar verdubbelt. Ondanks de instroom van jongeren is de daling van de beroepsbevolking vrij groot, -13.900 personen oftewel -10 procent. Sinds een aantal jaar heeft de regio Gooi en Vechtstreek een positief migratiesaldo. Dit komt door het toegenomen aantal vestigingen (van statushouders tot expats) in de regio.

De regio Gooi en Vechtstreek streeft naar meer evenwicht in vraag en aanbod op de woningmarkt. De verwachte huishoudensgroei is de belangrijkste onderlegger voor het regionaal vraaggestuurd bouwprogramma. Voor de periode 2015 t/m 2020 is een versnelling nodig om aan de groeiende vraag te kunnen voldoen.

De verwachte huishoudensgroei is de belangrijkste onderlegger voor het regionaal vraaggestuurde bouwprogramma. De meest recente huishoudensprognose van de provincie Noord-Holland laat zien dat er tussen 2015 en 2030 nog circa 11.000 huishoudens bij komen in de regio. Tot 2030 bevat het programma 9.250 nieuwbouwwoningen en 2.275 toevoegingen door transformaties. Onder transformatie worden alle toevoegingen anders dan nieuwbouw verstaan (definitie 'toevoegingen anderszins' CBS).

Het bouwprogramma 2015-2020 bevat 750 nieuwbouwwoningen per jaar en voor de periode 2020-2030 gemiddeld 550 nieuwbouwwoningen per jaar.

Als kader voor de regionale bouwopgave geldt behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit als uitgangspunt. Uitgesplitst per gemeente zijn de volgende plannen beschikbaar:

	Totaal	Hard	Zacht
Blaricum	1.051	60	991
Gooise Meren	2.267	1.798	469
Hilversum	3.194	2.924	270
Huizen	316	272	44
Laren	169	169	-
Weesp	3.487	3.087	400
Wijdemerem	1.454	1.270	184
Gooi & Vechtstreek	11.938	9.580	2.358

Een aanzienlijk deel van deze plannen zijn 'zachte plannen', ofwel plannen waarvoor nog geen (definitief) planologisch kader ligt.

Om de resterende behoefte te bepalen wordt overigens sec gekeken naar de harde plan-capaciteit ~versus de behoefte (in sommige gemeenten worden de buitenstedelijke plannen ook niet meegenomen). Dit blijkt uit jurisprudentie, zie hiervoor 201506063/1/R6, alsook uit de meest recente Handreiking bij de Ladder voor Duurzame Verstedelijking van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu: "Kort gezegd is de 'behoefte' het saldo van de aantoonbare vraag naar de voorgenomen ontwikkeling (de komende tien jaar, zijnde de looptijd van het bestemmingsplan) verminderd met het aanbod in planologische besluiten, ook als het feitelijk nog niet is gerealiseerd (harde plancapaciteit)".

Weliswaar staat deze Handreiking op een website van een semi-overheidsorgaan, infomil, doch expliciet staat aangegeven dat deze Handreiking afkomstig is van het Rijk.

Nieuwe Ladder, waarom?

- De Ladder voor duurzame verstedelijking is in oktober 2012 ingevoerd en leidde vanaf die datum tot een constante stroom jurisprudentie. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 28 juni 2017 een [overzichtsuitspraak](#) gedaan over de Ladder.
- In de praktijk werd de toepassing van de Ladder als lastig ervaren en bleef vaak achterwege. Het Rijk heeft met alle partijen in het veld verkend wat mogelijke oplossingen zijn voor de geconstateerde knelpunten. Mede aan de hand van deze verkenning is de Ladder gewijzigd.
- Om gebruikers goed te kunnen ondersteunen bij de toepassing van de nieuwe Ladder heeft het Rijk een [nieuwe handreiking](#) opgesteld.

Tot slot staat het in een 'externe handreiking nut en noodzaak' van de provincie Noord- Holland zelf ook aangegeven: *"Lokaal is er vraag naar 300 woningen. Het harde aanbod is 175 woningen. Om te bepalen of er nog ruimte is voor dit plan, wordt de volgende berekening uitgevoerd: vraag – hard aanbod = resterende ruimte voor woningbouw. In dit geval betreft het 300-175 = 125 woningen. Stel dat plan uit dit voorbeeld 100 woningen bedraagt, dan past het dus binnen de nog resterende lokale kwantitatieve behoefte".*

Verdere onderbouwing voor de resterende behoefte kan worden gevonden door te planmonitor van de provincie Noord-Holland¹

Klik op gemeente: ▲	totaal (bruto) ▲	2020-2024 ▲	2025-2029 ▲	2030-2039 ▲	2040-2050 ▲	onbekend ▲
Gooise Meren	2606	2311	265	0		30

In de Gooi- en Vechtstreek zijn er derhalve voldoende harde plannen, doch wanneer dit wordt afgezet tegen de wens versneld woningen te realiseren en het feit dat het plan geschikt is voor meerdere doelgroepen, o.a jonge gezinnen en ouderen. Hierbij wordt tevens meegewogen dat er in kwalitatieve zin behoefte is aan het type woning dat wordt voorzien, te weten grondgebonden woningen in een stedelijke setting, gelegen nabij diverse voorzieningen, het station en uitvalswegen. Ook wordt de opgave ook gezien in het licht van de MRA opgave (250.000 woningen) en de omstandigheid dat Amsterdam heeft aangegeven niet verwacht haar aandeel daarin geheel te kunnen realiseren. Tevens is sprake van een uitstroom uit Amsterdam. Het CBS meldde begin 2016 al dat er steeds meer mensen vertrekken uit de vier grote steden². Voor Amsterdam geldt dat zij per saldo te maken heeft met een toenemende bevolking vanwege buitenlandse migratie en een geboorteovershot, maar geldt dat het saldo van binnenlandse verhuizingen een negatieve ontwikkeling laat zien de afgelopen jaren.

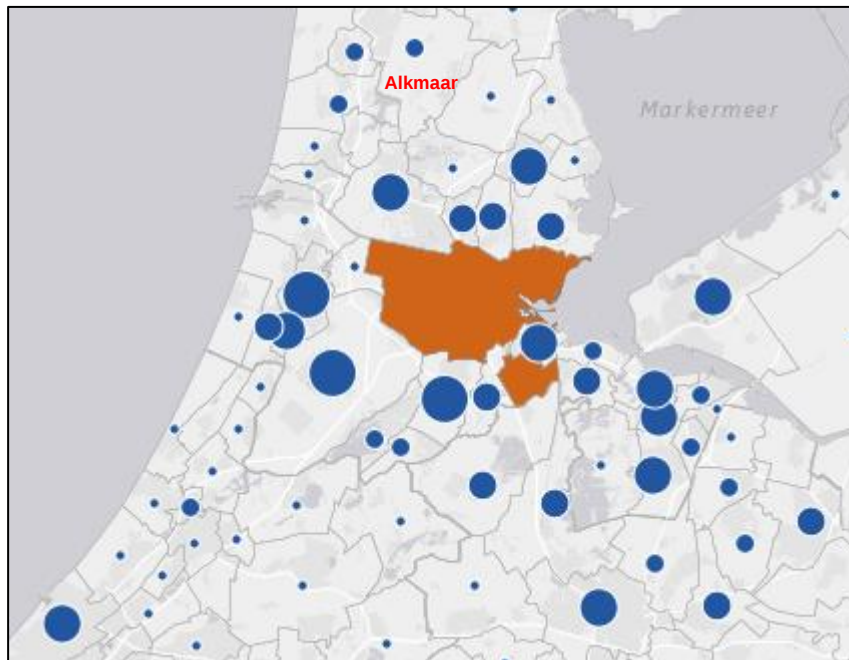
Uit cijfers die het CBS in juni 2016 publiceerde bleek dat in de jaren 2014 en 2015 voornamelijk meer jonge gezinnen de grote steden verlieten³. In 2015 verhuisde ruim

¹ <https://www.plancapaciteit.nl/map.do>

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/08/meer-mensen-vertrekken-uit-grote-stad>

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/23/meer-jonge-gezinnen-verlaten-de-stad>

10 procent van de Amsterdamse gezinnen met kinderen tot vier jaar naar een andere gemeente, in 2012 was dat nog geen 6 procent. De jonge gezinnen die uit de grote stad vertrekken hebben vaak een hoog inkomen. Uit de verhuisbewegingen blijkt dat naarmate het inkomen van een jong gezin daalt, het aantal gezinnen dat de stad verlaat ook afneemt. Ook bij deze jonge gezinnen geldt dat zij zich voornamelijk in de randgemeenten van de Amsterdam vestigen, zoals navolgende afbeelding ook weer-geeft.



Bestemming van gezinnen met kinderen verhuisd uit Amsterdam in 2015 (Bron: CBS).

2.5 Kwalitatieve behoefte

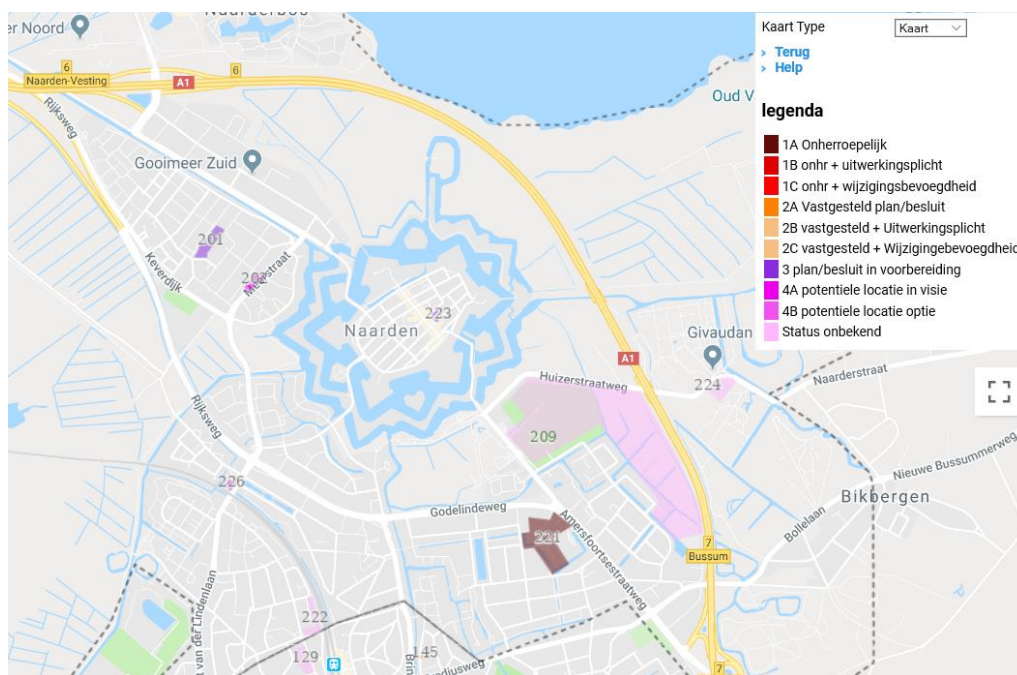
Leeftijdsspecifieke bevolkingsontwikkeling

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 ziet er als volgt uit:

De regio Gooi- en Vechtstreek krijgt de komende jaren te maken met vergrijzing wat is af te leiden aan grote groei aan huishoudens met een leeftijd van 65+. Daarnaast is sprake van een lichte groei aan jongvolwassenen. De leeftijdsgroep 35-65 zal de komende jaren in de regio af gaan nemen.

Regionaal Actie Programma regio

Naast de eerder genoemde kwantitatieve afspraken zijn in het RAP van de regio Gooi- en Vechtstreek ook kwalitatieve afspraken gemaakt. Gelet op genoemde demografische ontwikkelingen zet de regio in op nulredenwoningen en andere vormen waarin de zorgcomponent een rol speelt. Tevens zet men in op duurzaamheid en is het plan geschikt voor meerdere doelgroepen, o.a. jonge gezinnen en ouderen. De woningen worden gasloos gebouwd en voldoen aan de meest recente eisen op het gebied van duurzaamheid, e.e.a. conform het Bouwbesluit (o.a. EPC, isolatie e.d.). Ook in kwalitatieve zin is er dus behoefte aan het plan. Verdere steun wordt gevonden door de planmonitor te raadplegen. Hieruit blijkt onder meer dat een groot deel van de behoefte wordt opgevangen door enkele grootschalige nieuwbouwlocaties, zoals de Krijgsmans in Muiden (1150 woningen), het Crailoterrein (450) en de BOR gronden (420). Kleinschalige binnenstedelijke locaties zijn logischerwijs minder beschikbaar. Deze voorzien echter wel in een specifieke behoefte; het wonen in een bestaand historisch stedelijk gebied, met onderscheidenlijke voorzieningen (speciale detailhandel, horeca) nabij vormt voor velen een meerwaarde. Specifiek in Naarden zijn dergelijke plannen niet of nauwelijks aanwezig, hetgeen ook blijkt uit de raadpleging van de planmonitor. Juist Naarden heeft door haar historisch karakter als moeder der vestingsteden een aantrekkingskracht. Onderhavig plan aan de Comeniuslaan betekent in dat opzicht een meerwaarde. Ook om deze reden is er in kwalitatieve zin behoefte.



Uitsnede planmonitor Noord-Holland

2.6 Conclusie

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat onderhavige ontwikkeling voorziet in een wenselijk woonmilieu voor de regio Gooi- en Vechtstreek en dat met de aantrekkende woningmarkt in de regio en het aanspreken van een deel van de uitstroom uit Amsterdam gesteld kan worden dat de ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Het plan voldoet daarmee aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.