



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Brede school en woningen, Spijk

Gemeente Lingewaal

Datum: 29 augustus 2018

Projectnummer: 170406

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	8
2.4	Actuele behoefte in verzorgingsgebied woningen	13
3	Stedelijk gebied	21
4	Conclusie	22

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

Plangebied

Het plangebied bevindt zich aan de oostzijde van het dorp Spijk, gemeente Lingewaai in de provincie Gelderland. Het gebied ligt achter het dorps huis van Spijk, De Lindenhof. Aan de noord- en westzijde grenst het plangebied aan de Plantagestraat en de achterzijden van de woningen aan de Spijkse Kweldijk. Aan de zuid- en oostzijde van de loctie bevindt zich het buitengebied van Spijk.



Topografische kaart met aanduiding plangebied (rood omcirkeld) bron: opentopo.nl

Ontwikkeling

De gemeente Lingewaal heeft het voornemen om op de agrarische gronden achter het dorpshuis in Spijk een nieuwe onderwijsvoorziening te realiseren in de vorm van een school. In deze school wordt een peuterspeelzaal en de basisschool CBS de Hoeksteen voorzien. De brede school geeft onderdak aan een peuterspeelzaal en basisschool CBS De Hoeksteen, die nu gevestigd is aan de Spijkse Kweldijk 94. De gemeente heeft hiervoor een nieuwe locatie achter het dorpshuis op het oog. Naast de brede school wenst de gemeente maximaal 14 woningen, waaronder vier zogenaamde schoolwoningen, te realiseren binnen het plangebied.

Binnen het vigerende bestemmingsplan heeft de locatie voornamelijk de bestemming 'Agrarisch Landschapswaarden'. De gewenste ontwikkeling van de locatie kan niet binnen deze bestemming gerealiseerd worden, hiervoor moet het bestemmingsplan worden herziend.

Om de ontwikkeling mogelijk te kunnen maken is een nieuw bestemmingsplan opgesteld. Onderdeel van dit bestemmingsplan is de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen de toets zal allereerst worden nagegaan of en waarom sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt het markt- of 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 4 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 volgens de Nota van Toelichting (2017) *“accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure”*.

2.1.2 Toetsing

De voorgenomen ontwikkeling betreft een ontwikkeling van woningen en een school aan de rand van Spijk. Binnen de hiervoor te bestemmen oppervlakte is ruimte voor de ontwikkeling van maximaal 14 woningen en een brede school. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Uit jurisprudentie¹ blijkt 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.

Verder wordt volgens de Nota van Toelichting een ‘accommodatie voor onderwijs’ aangewezen als stedelijke voorziening. Een brede school valt dan ook onder stedelijke voorziening.

2.1.3 Conclusie

Op basis van het voorgaande is de voorgenomen ontwikkeling die ruimte biedt aan maximaal 14 woningen aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarnaast wordt een school gezien als stedelijke voorziening, waardoor de bouw van de brede school valt onder een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking is daarom noodzakelijk voor zowel de woningen als de school.

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 Woningen

2.2.2.1 Toetsing

Een belangrijke indicator voor de omvang van het verzorgingsgebied is het aantal verhuisbewegingen binnen en naar de betreffende gemeente. Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat 38% van alle gevestigde personen in de gemeente Lingewaal uit de gemeente zelf afkomstig is.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Lingewaal in 2016

Verhuisbewegingen Lingewaal	Aantal	Aandeel (%)
Binnen gemeente Lingewaal	331	38%
Vanuit andere gemeenten	487	55,9%
Vanuit het buitenland	53	6,1%
Totaal aantal verhuizingen	871	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Daarnaast zijn er in eerste instantie voornamelijk verhuisrelaties met de gemeente Gorinchem en de gemeente Leerdam. In iets mindere mate vinden er verhuisbewegingen plaats vanuit de gemeenten Geldermalsen, Neerijnen, Noordenveld en Rotterdam.

Tabel: Verhuisbewegingen naar Lingewaal naar herkomst in 2016

Gemeente	Aantal	Aandeel (%)
Gorinchem	104	21,4%
Leerdam	72	14,8%
Geldermalsen	23	4,7%
Neerijnen	21	4,3%
Noordenveld	19	3,9%
Rotterdam	19	3,9%
Hardinxveld-Giessendam	16	3,3%
Utrecht (gemeente)	15	3,1%
Culemborg	15	3,1%
Giessenlanden	13	2,7%
Elders	170	34,9%
Totaal	487	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

2.2.2.2 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het verzorgingsgebied met betrekking tot woningen zich primair richt op de gemeente Lingewaal. Het voorliggende plan ziet niet op de toevoeging van bijzondere woningtypes, waarvan een dusdanige aantrekkingskracht uit gaat, dat dit kopers van buiten de regio zal trekken. Mede op basis van de kenmerken van het plan is daarom met betrekking tot het verzorgingsgebied ook geen grotere reikwijdte te verwachten dan Lingewaal.

Het secundaire verzorgingsgebied richt zich op de buurgemeenten rondom Lingewaal, met name de gemeenten Gorinchem en Leerdam .

2.2.3 Scholen

2.2.3.1 Toetsing

De brede school, die met voorliggend project wordt mogelijk gemaakt, bestaat naast een school uit een aantal verschillende instellingen. De onderwijsinstelling (basisonderwijs), zoals relevant in deze toets, bevindt zich momenteel reeds in Spijk aan de Spijkse Kweldijk 94 en kent een regulier onderwijsprogramma. De onderwijsprogramma's blijven in de school ongewijzigd waardoor er dus geen speciale en/of bijzondere onderwijsvormen mogelijk worden gemaakt. Aangezien het hier om reguliere onderwijsvormen gaat, kan gesteld worden dat het marktgebied of verzorgingsgebied niet verder reikt dan de kern Spijk en de omliggende dorpen.

2.2.3.2 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het verzorgingsgebied van de school zich primair richt op de kern Spijk met een geringe uitloop naar andere kernen binnen de gemeente Lingewaal.

2.2.4 Conclusie

Het verzorgingsgebied met betrekking tot de woonfuncties bestaat voornamelijk uit de gemeenten Lingewaal, Gorinchem en Leerdam. Voor de brede school omvat het verzorgingsgebied Spijk en haar directe omgeving.

2.3 Behoefte

2.3.1 Algemeen

Er moet worden beoordeeld of de beoogde ontwikkelingen voorzien in een behoefte. Deze eerste trede verplicht de overheid om de nieuwe stedelijke ontwikkeling af te stemmen op de behoefte en de wijze waarop in die behoefte wordt voorzien ook regionaal af te stemmen. Die behoefte ziet zowel op de omvang (kwantiteit) als de kwaliteit van de nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Voor de toetsing van de woningen is opgesplitst in twee onderdelen. Allereerst wordt ingegaan op de vraag hoe het plan past binnen het (woningbouw-)beleid van de bestuurlijke regio Rivierenland. Hierna wordt er ingegaan op de vraag of binnen de marktregio (de gemeente Lingewaal) de concrete behoefte kan worden aangetoond.

2.3.2 Kwantitatieve behoefte woningen

Beleid bestuurlijke regio Rivierenland

2.3.2.1 Rapportage Regionaal Woningbehoefteonderzoek (WBO) Regio Rivierenland, 28 april 2015, SmartAgent

In dit rapport worden de belangrijkste bevindingen van het woningbehoefteonderzoek in de regio Rivierenland gepresenteerd. Het rapport geeft een prognose van de kwantitatieve en kwalitatieve woningvraag op basis van feitelijke (verhuis)gedragingen van huishoudens in de regio Rivierenland in beeld gebracht. Hieruit ontstaat een beeld van het aantal nieuwbouwwoningen dat effectief toegevoegd kan worden aan de voorraad.

Verwacht wordt dat in de regio Rivierenland de effectieve vraag zich in een bandbreedte bevindt tussen ongeveer 750 en 1.000 tot 2025 (zelfstandige) nieuwbouwwoningen per jaar op basis van historisch verhuisgedrag en rekening houdend met gerealiseerde vastgoedontwikkelingen in de voorbije jaren, de huishoudensontwikkeling 2020 en een gemiddeld economisch scenario (tussen hoog- en laagconjunctuur: 'middenconjunctuur').

In de volgende tabel is de effectieve nieuwbouwvraag per gemeente in beeld gebracht. Hierin is zowel de effectieve vraag per jaar voor de laagconjunctuur en de middenconjunctuur weergegeven. Zoals gemeld moet worden uitgegaan van de middenconjunctuur:

Effectieve vraag naar nieuwbouwwoningen per gemeente		
	Effectieve vraag per jaar	
	<i>laag</i>	<i>midden</i>
BUREN	70	100
CULEMBORG	100	130
DRUTEN	50	70
GELDERMALSEN	80	100
LINGEWAAL	20	30
MAASDRIEL	70	100
NEDER-BETUWE	60	80
NEERIJNEN	30	50
TIEL	150	190
WEST MAAS EN WAAL	50	70
ZALTBOMMEL	70	100
RIVIERENLAND *	750	1000
<i>* Totalen wijken iets af i.v.m. afronding</i>		

Bron: Regio Rivierenland, bewerkt door SmartAgent/ Fakton.

2.3.2.2 Woonagenda regio Rivierenland Samen werken aan wonen 1 november 2015, versie 1.4

De woonagenda is te zien als een uitgebreide variant van het Kwalitatief Woningbouwprogramma (KWP) zoals die in het verleden vastgesteld is. Met de regionale woonagenda laten de regiogemeenten zien dat zij serieus samenwerken aan de diverse vraagstukken met een gemeentegrens-overschrijdend karakter. In de woonagenda worden hiernaast thema's behandeld die in het kader van de onderhavige laddertoets beperkt relevant zijn, zoals wonen en zorg, arbeidsmigranten en verblijfsgerechtigde en flexibele woonvormen.

2.3.2.3 Regionale woningbouwprogrammering Rivierenland, Methodiek, afspraken en het regionale woningbouwprogramma 2016, 2 april 2016, versie 5.2

De regionale woningbouwprogrammering komt voort uit de Woonagenda. De gemeenten van regio Rivierenland hebben zich het afgelopen jaar ingespannen om gezamenlijk een regionale woningbouwprogrammering vast te stellen. Hierbij is gewerkt aan het inventariseren van alle projecten, een methodiek voor de kwalitatieve toetsing van projecten en afspraken voor het actueel houden van het regionale woningbouwprogramma. De regionale woningbouwprogrammering is één van de thema's uit de Woonagenda regio Rivierenland.

De notitie 'Regionale woningbouwprogrammering' is een beschrijving van de achtergronden, de methodiek en de resultaten voor het regionale woningbouwprogramma. In paragraaf 2.3.2 komt de meest recente woningbouwprogrammering van de regio aan bod. Hierna wordt uitsluitend ingegaan op de systematiek, die nog steeds van toepassing is.

Indeling projecten (in drie categorieën)

Alle bekende projecten zijn getoetst en ingedeeld in drie categorieën.

1. Kansrijke projecten en/of korte termijn (realisatie binnen vijf jaar)

Dit zijn projecten die goed aansluiten op de actuele marktvraag. Deels gaat het dan op dit moment om projecten met woningen in de lagere huur- en kooprijscategorieën. Ook zorg gerelateerde woningen scoren hoog. Daarnaast lijkt de markt voor middeldure, en soms zelfs dure, koopwoningen weer aan te trekken. Bij het WBO is geanalyseerd waar tekorten (kansen) en overschotten (risico's) zijn.

Alle kansrijke projecten met harde plancapaciteit zijn opgenomen in categorie 1. Kansrijke projecten waar nog geen vastgesteld bestemmingsplan voor is, zijn opgenomen in categorie 2.

2. Projecten met aandachtspunten en/of middellange termijn (realisatie over vijf tot tien jaar)

De projecten in categorie 2 zijn projecten met een (beïnvloedbaar) risico. Zo kan het een kansrijk project zijn met als enige aandachtspunt dat er nog geen vastgesteld bestemmingsplan ligt. Andere belemmeringen zijn bijvoorbeeld omgevingsfactoren zoals milieubelemmeringen of een te verwachten weerstand vanuit de omgeving. Bij de toetsing wordt onderscheid gemaakt tussen projecten in categorie 2A waarvan verwacht wordt dat de oplevering gepland is voor de middellange termijn (2020-2025) en projecten in categorie 2B met aandachtspunten of belemmeringen.

3. Harde plancapaciteit, lange termijn (realisatie tien jaar of verder) en/of reserveproject

Dit zijn projecten met harde plancapaciteit die niet of nog niet opgenomen zijn in het regionale woningbouwprogramma. Het gaat dan in ieder geval om de projecten die naar verwachting gerealiseerd worden in de periode vanaf 2025. Een deel van deze projecten betreft één of meer fasen van een groter project. Van een ander deel is nog niet duidelijk of en, zo ja, wanneer deze gerealiseerd worden. Dit zijn 'reserve'-projecten: mocht een van deze projecten tot ontwikkeling komen, dan wordt het betreffende project opgenomen in het regionale woningbouwprogramma en 'geruild' met een vergelijkbaar project uit het regionale woningbouwprogramma.

De projecten in de categorieën 1 en 2 vormen tezamen het actuele regionale woningbouwprogramma, het nu bekende en geplande woningbouwprogramma voor de periode 2015-2025.

Het regionale woningbouwprogramma is een dynamische lijst die jaarlijks geactualiseerd wordt.

Toetsing van projecten

Alle projecten worden getoetst op drie punten:

I. Planstatus

Van alle projecten is de planstatus geïnventariseerd. Vanuit de provincie wordt mede gestuurd op planologische hardheid. Het is van belang om te monitoren of kansrijke plannen opgenomen zijn/worden in harde bestemmingsplan-capaciteit. Voorkomen moet worden dat plancapaciteit gebruikt wordt voor niet-kansrijke plannen of projecten die pas op zeer lange termijn ontwikkeld worden. Plannen met harde plancapaciteit worden 'groen' gemarkeerd. Plannen met zachte plancapaciteit zijn 'rood'.

II. Urgentie

Onder deze noemer vallen in ieder geval de plannen waar sprake is van een verbetering van locatie en omgeving zoals bij herstructurering en bedrijfssanering. Daarnaast kan een bepaald woningbouwprogramma, zoals voor senioren geschikte woningen in combinatie met zorgvoorzieningen, aanleiding zijn om prioriteit te geven aan een project.

III. Woonmilieu, prijs en woningtype

In het WBO is aangegeven waar de belangrijkste tekorten en overschotten zijn. Het regionale woningbouwprogramma wordt hieraan getoetst. Dit kan aanleiding zijn om een aantal projecten opnieuw te bezien en mogelijk meer af te stemmen op de actuele vraag. Projecten worden gespiegeld aan de geschetste behoefte uit het WBO waarbij maatwerk per gemeente en kern mogelijk is. Een groot deel van de projecten bedient immers een specifieke, lokale vraag.

2.3.2.4 Regionale woningbouwprogrammeringen Rivierenland, 20 juni 2017

In de Regionale woningbouwprogrammeringen Rivierenland, Monitor 2016, actualisatie en vervolgacties (20 juni 2017) zijn de meest recente cijfers inzake de woningbouwprogrammering opgenomen.

Kwantitatieve opgave

De kwantitatieve opgave wonen voor regio Rivierenland is vastgesteld op 8.600 woningen voor de periode 2015-2025. Op basis van de kwantitatieve opgave is er in regio Rivierenland behoefte aan gemiddeld 860 woningen per jaar.

Op basis van de netto woningproductie in de regio vanaf 2010 tot en met 2016 is er een streefaantal vastgesteld van 10.500 woningen (1.050 woningen per jaar).

De kwantitatieve woningbouwopgave is samengevat in navolgende tabel:

	WBO midden conjunctuur	extra soc hr sta- tushouders	totaal WBO en statushouders	overig tot prog- nose	totaal
Buren	1.000	49	1.049	60	1.109
Culemborg	1.300	52	1.352	69	1.421
Geldermalsen	1.000	49	1.049	60	1.109
Lingewaal	300	21	321	22	343
Maasdriel	1.000	45	1.045	55	1.100
Neder-Betuwe	800	43	843	52	895
Neerijnen	500	23	523	30	553
Tiel	1.900	78	1.978	100	2.078
West Maas en Waal	700	35	735	42	777
Zaltbommel	1.000	51	1.051	64	1.115
totaal	9.500	446	9.946	554	10.500

Voor de gemeente Lingewaal blijkt dat verder van de totale woningbouwopgave een deel is vervat in reeds opgeleverde of geplande woningbouw. Dit is in Lingewaal 41% van de totale opgave, wat onder het gemiddelde van de totale regio zit.

Eén en ander is samengevat in navolgende tabel:

Aspect	Abs.	% Lingewaal *	% Regio *
Totale kwantitatieve opgave	343		
Opgeleverd 2015	37		
Kwantitatieve opgave 2015-2025	306		
Gepland (incl. onttrekkingen)	271	88%	70%
Netto harde plancapaciteit	126	41%	45%

* Het percentage is gerelateerd aan de kwantitatieve opgave 2015-2025

Voorgaande betekent dat er in Lingewaal minder woningen worden gerealiseerd dan het geprognosticeerde streefaantal.

Kwalitatieve opgave

De kwalitatieve woningbouw in Spijk wordt als volgt omschreven:

“Verder zijn er in Vuren, Spijk en Heukelum herstructureringsprojecten door KleurrijkWonen opgeleverd met hoofdzakelijk sociale huurwoningen, zowel grondgebonden als gestapeld. Ook zijn er enkele particuliere initiatieven geweest waarbij probleemsituaties in de kernen zijn opgelost.”

De kwalitatieve opgave is in de regionale woningbouwprogrammering niet in specifieke getallen uitgedrukt.

Categorie 2

Onderhavig plan maakt deel uit van de projecten in categorie 2. Hiermee is het plan opgenomen in de harde woningbouwprogramma.

2.3.3 Toetsing en conclusie woningen

Kwantitatieve woningbouwbehoefte – en programmering

Het plan is opgenomen in de regionale woningbouwplanning en maakt hierin deel uit van de categorie 2-lijst. Zoals gesteld vormen de projecten in de categorieën 1 en 2 tezamen het actuele regionale woningbouwprogramma. Aangezien voorliggende ontwikkeling is opgenomen in het regionale woningbouwprogramma past het hiermee in de regionale afspraken.

Het regionale woningbouwprogramma is afgestemd op de regionale vraag. De regionale woningbouwbehoefte betreft 10.500 woningen in de periode 2015-2025 (tien jaar), dus 1.050 per jaar. De gemeente Lingewaal heeft binnen de regio momenteel nog ruimte voor harde woningbouwplannen om te voldoen aan deze woningbehoefte.

Kwalitatieve woningbouwbehoefte en -programmering

In de Regionale woningbouwprogrammering (20 juni 2017) zijn er geen specifieke uitspraken gedaan over de kwalitatieve woningbouwbehoefte of –vraag. In het regionale woningbehoefteonderzoek (WBO) van SmartAgent uit 2014 is de kwalitatieve nieuwbouwvraag voor de hele regio Rivierenland uitgewerkt.

2.4 Actuele behoefte in verzorgingsgebied woningen

Eerder is aangetoond dat het verzorgingsgebied met betrekking tot woningen zich primair richt op de gemeente Lingewaal.

Regionaal woningbehoefteonderzoek

Uit het regionale woningbehoefteonderzoek (WBO) van Smartagent, zoals genoemd in paragraaf 3.1.1 blijkt dat er een effectieve nieuwbouwvraag is van 20 (laag scenario) tot 30 woningen (midden-scenario) per jaar is in de gemeente Lingewaal. Dit is in de periode 2015-2025 (tien jaar) dus 200 tot 300 woningen. Er wordt uitgegaan van het midden-scenario, dus 300 woningen.

Regionale woningbouwprogrammering 20 juni 2017

In de meest recente woningbouwprogrammering komt eveneens de opgave van 300 woningen terug. Deze is verhoogd met de woningbouwopgave van statushouders tot 306 woningen in de periode 2015-2025 in de gemeente Lingewaal. Deze woningbouwopgave is meteen de woningbehoefte.

Uit dit rapport blijkt eveneens dat er nog weinig woningen gepland staan of opgenomen zijn in de harde plancapaciteit in de gemeente Lingewaal. Het gaat om 126 woningen met een harde plancapaciteit van 2015-2025.

Gemeentelijk woningbouwprogramma

In het gemeentelijke 'Woningbouwprogramma Lingewaal (Evaluatie 2017 Programma 2018 – 2019 met een doorkijk tot 2025)' wordt ervan gerefereerd aan de regionale afspraak dat Lingewaal zo'n 20 tot 30 woningen per jaar kan bouwen. Dit komt ook overeen met de behoefte, die is ruim 300 woningen in 10 jaar.

In het gemeentelijk woningbouwprogramma is het uitvoeringsprogramma voor 2018 – 2019 per kern opgenomen. Dit betreft enkel die woningen die in die jaren ook daadwerkelijk worden opgeleverd.

Hieruit blijkt dat de bouwproductie de komende twee jaar fors hoger ligt dan de langjarig gemiddelde bouwproductie. Aangegeven is dat dit geen probleem hoeft te zijn omdat de woningmarkt op dit moment goed is en er geen sprake is van overbelasting. Ook is het een gevarieerd programma met de bouw van woningen in alle vijf de kernen. Met inachtneming van de lagere productie de jaren erna, blijft Lingewaal binnen de geldende behoefte en de afspraken die in regionaal verband zijn gemaakt.

De projecten die in voor de periode 2018-2019 in het gemeentelijke woningbouwprogramma voor Lingewaal zijn opgenomen zijn in onderstaande tabel aangegeven:

Project	Netto
Gerealiseerd 2016	13
Gerealiseerd 2017	46
Geplande projecten 2018-2019	
Asperen	63
Herwijnen	56
Heukelum	5
Spijk	8
Vuren	27
Overig (particulier)	10
Totaal geplande projecten 2018-2019	169
Aantal onttrekkingen	30
Totaal Netto 2018-2019	139
Behoefte tot 2025	317
Ruimte voor aanvulling 2019-2025	119

Spijk

Als specificatie op het voorgaande wordt in het woningbouwprogramma elke kern van Lingewaal behandeld. In de navolgende tabel is het woningbouwprogramma van Spijk opgenomen:

Woningen Spijk	Netto
Behoefte	29
Gerealiseerd 2016	0
Gerealiseerd 2017	0
Planaanbod 2018-2019	12
Ontwikkelingen 2020-2025	10
Ruimte voor aanvulling 2020-2025	7

In de kern Spijk geldt een behoefte van 29 woningen tot 2025. Hierbij worden in 2018-2019 12 woningen gerealiseerd, waaronder het zogenaamde CPO-project van 8 woningen. Verder geldt er tot 2025 een planaanbod van 12 woningen in 2018-2019 en is er ruimte voor een aanvulling van 7 woningen tussen 2020 en 2025. Dit aanbod is nog niet gespecificeerd in een woningbouwproject. Voorgaande toont aan dat er de komende jaren behoefte is aan extra woningen in Spijk.

Woonvisie Lingewaal 2016-2025

In de Woonvisie Lingewaal 2016-2015 wordt uitgegaan van een behoefte aan ruim 300 woningen in Lingewaal. Hierbij is de behoefte per kern in de gemeente Lingewaal als volgt verdeeld:

Productsegmenten		Asperen	Spijk	Heukelum	Vuren	Herwijnen
Huur	Eengezins	30,3 %	10,6 %	15,2 %	19,7 %	24,2 %
	Meergezins	31,6 %	10,5 %	18,4 %	18,4 %	21,1 %
Koop	Eengezins	28,7 %	8,4 %	20,4 %	19,2 %	23,4 %
	Meergezins	27,1 %	8,3 %	20,8 %	18,8 %	25,0 %
Totaal		29,1 %	9,1 %	19,1 %	19,1 %	23,5 %

Figuur 4.1: Behoefte 2015-2025 (bron: SmartCo)

Spijk

Uit de bovenstaande tabel kan geconcludeerd worden dat er van de 300 woningen een behoefte van 9% binnen de kern Spijk geldt. Dit komt neer op circa 27 woningen in de periode van 2015 tot en met 2025.

Manifest van Lingewaal

In de woonvisie wordt verwezen naar het Manifest van Lingewaal: de gemeentelijke structuurvisie die de visie tot 2030 vastlegt. Als uitgangspunt is in het Manifest op het gebied van wonen de volgende stelling aangehouden: 'Wonen doen we allemaal in onze eigen kern'. Hierin is onder andere opgenomen dat op bijzondere plekken bijzondere ontwikkelingen mogelijk, los van de lokale of gemeentelijke woningbehoeften. Het gaat dan met name om unieke locaties langs het water met kansen tot herontwikkeling. Deze ontwikkelingen dienen iets eigens toe te voegen aan de kern/gemeente en moeten een duidelijke aanwijsbare leefbaarheidswinst opleveren, zowel wat betreft ruimtelijke kwaliteit als wat betreft het vormen van een aanvulling op de samenleving.

Conclusie

Geconcludeerd wordt dat de kwantitatieve woningbouwbehoefte binnen de marktregio (de gemeente Lingewaal) en de kern Spijk kan worden aangetoond. De gemeente Lingewaal heeft nog opgave en hiermee kan onder meer met onderhavige ontwikkeling invulling worden gegeven.

Bovendien wordt met dit plan invulling gegeven aan het Manifest van Lingewaal.

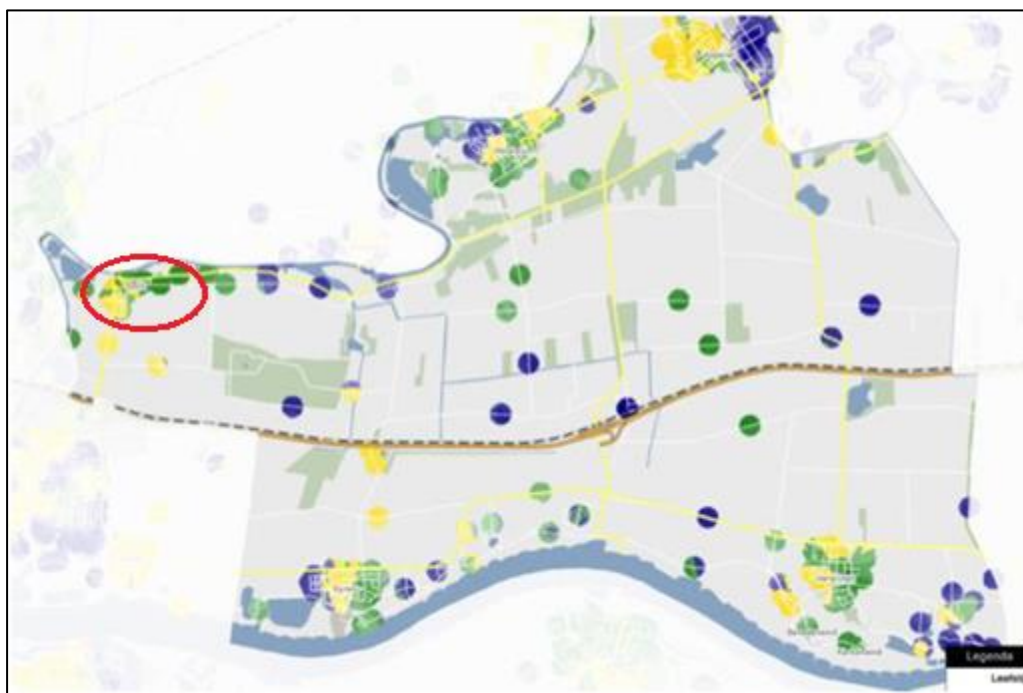
2.4.1 Kwalitatieve behoefte woningen

Algemeen

De kwalitatieve behoefte wordt bepaald aan de hand van de vraag naar verschillende woonmilieus.

Leefstijlen gemeente Lingewaal

De leefstijlen van mensen speelt een rol in de kwalitatieve behoefte. In het Regionaal Woningbehoefteonderzoek Regio Rivierenland (28 april 2015) zijn de leefstijlen voor de gehele regio inzichtelijk gemaakt. Zoals op de navolgende afbeelding is af te leiden kennen de inwoners uit Spijk heelal een gele of groene, groepsgerichte leefstijl.



Leefstijlen in de gemeente Lingewaal, de kern Spijk rood omkaderd (Bron: Regionaal Woningbehoefteonderzoek Rivierenland).

Mensen met een gele levensstijl wonen graag in een omgeving waar je de hele samenleving ervaart: jong en oud, rijk en arm. De gele leefstijl is harmonie-gericht en conflict-mijdend. Dat maakt het voor de gele leefstijl moeilijk om te wonen in een gebied dat heterogeen is samengesteld naar leefstijl. De gele leefstijl heeft een voorkeur voor een woonomgeving waar mensen elkaar kennen en waar gezamenlijk activiteiten ondernomen worden. De woningen staan bij voorkeur in de nabijheid van een grasveld of speelgelegenheid. Men woont graag in een grondgebonden woning met voldoende ruimte.

De groene leefstijl sorteert het eerste van de leefstijlen voor op het ouder worden. Ze zijn goed op de hoogte van de verschillende voorzieningen en betrekken het liefst net voordat het 'nodig' is een ouderenwoning. Daarbij blijven ze het liefst in hun eigen dorp wonen, mits er voorzieningen in de buurt zijn. Een veilige wijk in een middelgrote stad behoort ook tot de mogelijkheden. Zeker zolang het een gesloten wooncomplex is, met voorzieningen in de buurt. De groene leefstijl zoekt bij de gemeente / corporatie / huisarts (allen autoriteit) zekerheid. Ze willen geholpen worden bij de keuzes die ze maken. Wanneer ze hun dorp toch uit moeten, gaan ze bij voorkeur naar een plek waar ze tussen gelijkgestemden en mensen uit de eigen leeftijdsgroep kunnen wonen.

Gemeentelijk woningbouwprogramma

In het gemeentelijke 'Woningbouwprogramma Lingewaal (Evaluatie 2017 Programma 2018 – 2019 met een doorkijk tot 2025) is, naast de kwantitatieve behoefte, en het kwantitatieve aanbod, ook inzicht gegeven in de kwalitatieve behoefte en aanbod.

Woningen Spijk	Netto
Behoefte	29
Gerealiseerd 2016	0
Gerealiseerd 2017	0
Planaanbod 2018-2019	12
Ontwikkelingen 2020-2025	10
Ruimte voor aanvulling 2020-2025	7

De behoefte van 29 woningen is kwalitatief als volgt onder te verdelen:

- 11 huurwoningen / 18 koopwoningen
- 21 eengezinswoningen / 8 meergezinswoningen

Het planaanbod 2018 – 2019 heeft betrekking op 12 eengezins koopwoningen. Met inachtneming van de ontwikkelingen 2020 – 2025 (10 woningen), waaronder dit plan, kan worden gesteld dat dit aanbod kwalitatief gezien grotendeels tegemoet komt aan de behoefte (uitsluitend het aanbod aan koopwoningen wordt enigszins overschreden). Omdat het echter een bijzonder plan betreft, op een bijzondere locatie (deels in GO, waar een zorgvuldige overgang naar het landschap nodig is), waarbij invulling wordt gegeven aan het Manifest van Lingewaal (door de realisatie van de brede school draagt het plan bij aan de leefbaarheid van Spijk), acht de gemeente het plan passend.

Woonvisie Lingewaal 2016-2025

In de Woonvisie Lingewaal is de behoefte per productsegment en kern in Lingewaal behandeld. Hierbij wordt opgemerkt dat de aantallen aan verandering onderhevig zijn, bijvoorbeeld door veranderingen in de economische situatie of verhoogde asielinstroom. De aantallen zijn de navolgende tabel weergegeven.

Productsegmenten			Asperen	Spijk	Heukelum*	Vuren	Herwijnen	Lingewaal
Huur	Eengezins	Goedkoop (tot 150)	5	2	2	3	5	17
		Betaalbaar (150-200)	5	2	3	3	3	18
		Duur (200+)	10	3	5	7	8	33
	Meergezins	Goedkoop (tot 150)	2	0	2	2	2	8
		Betaalbaar (150-200)	7	3	3	3	3	18
		Duur (200+)	3	2	2	2	3	13
Koop	Eengezins	Goedkoop (tot 175)	8	2	5	5	7	27
		Middelduur (laag) (175-200)	3	2	3	3	5	15
		Middelduur (hoog) (200-250)	8	2	7	5	7	30
		Duur (laag) (250-350)	12	3	7	7	7	37
		Duur (hoog) (350+)	17	5	12	12	13	58
	Meergezins	Goedkoop (tot 175)	3	2	2	3	3	13
		Middelduur (laag) (175-200)	3	0	2	2	2	8
		Middelduur (hoog) (200-250)	3	2	2	2	3	12
		Duur (laag) (250-350)	2	0	2	2	2	7
		Duur (hoog) (350+)	2	0	2	0	2	3
Totaal			93	27	58	60	75	318 **

* Heukelum excl. Spijk

** Totaal wijkt af van som kernen door afronding per segment en kern

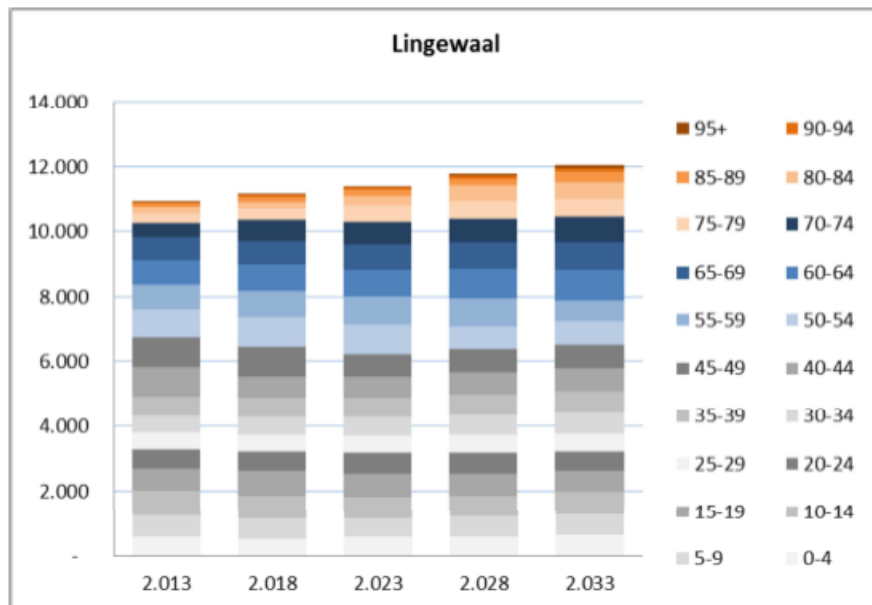
Conclusie

De woningtypen in onderhavig plan sluiten aan bij de leefstijlen van de bewoners binnen de kern Spijk. De woningen sluiten aan bij de gele leefstijl, door het gemengde aanbod aan type woningen en doordat het aanbod uit grondgebonden woning met voldoende ruimte bestaat. Tevens wordt aangesloten bij de groene leefstijl, doordat de woning ruimte biedt het ouder worden in een veilige woonwijk waarbij er ruimte is om ouder te worden. Wanneer ze hun dorp toch uit moeten, gaan ze bij voorkeur naar een plek waar ze tussen gelijkgestemden en mensen uit de eigen leeftijdsgroep kunnen wonen. De woningen zijn daardoor geschikt voor mensen uit de omliggende dorpen, wat aansluit bij het eerder aangetoonde verzorgingsgebied.

Naast de aansluiting bij de leefstijlen komt onderhavig plan overeen bij kwalitatieve behoefte gesteld in de Woonvisie Lingewaal. Hieruit blijkt een gemengde vraag van goedkope, middel dure en dure woningen. Onderhavig plan voorziet in de vraag van de middel dure en duurdere eengezinswoningen.

2.4.2 Kwantitatieve behoefte school

De gemeente Lingewaal heeft te maken met een demografische ontwikkelingen waarbij de leeftijdsgroep tot 75 nagenoeg gelijk blijft. De groep 75 plussers neemt flink toe. Dit is in lijn met de landelijke trend.



Bevolkingsontwikkeling Lingewaal (bron: Woonvisie Lingewaal 2015-2025)

Uit de demografische gegevens is af te leiden dat het aantal jongeren binnen de gemeente Lingewaal de komende jaren gelijk zal blijven. Dit betekent dat de behoefte aan onderwijsvoorzieningen ook gelijk zullen blijven.

Clustering zonder uitbreiding

De nieuwe school voorziet niet zozeer in een nieuwe behoefte aan extra onderwijsvoorzieningen. Met de voorgenomen ontwikkeling vindt immers slechts verplaatsing van bestaande functies plaats. Wel voorziet de brede school in een veranderende behoefte waarbij verregaande samenwerking is tussen diverse vormen van voorzieningen. Deze verplaatsing leidt tot een cluster van een onderwijsvoorziening en peuterspeelplaats samen met een zorgvoorziening en ontmoetingsfunctie. Daarmee kan gesteld worden dat sprake is van zorgvuldig ruimtegebruik. Daarbij komt dat de ontwikkeling van de brede school er ook voor zorgt dat de ruimtes van de onderwijsfuncties op de nieuwe locaties kunnen voldoen aan de eisen van deze tijd zodat ook de kwaliteit van het onderwijs en het welzijn van de leerlingen kan worden gewaarborgd. Ook kunnen de onderwijsvoorzieningen efficiëntievoordelen opdoen, bijvoorbeeld in de kosten voor beheer en onderhoud.

De noodzaak voor het verplaatsen en nieuwbouw van CBS De Hoeksteen is in het haalbaarheidsonderzoek 2016 onderbouwd. De raad heeft daar unaniem mee ingestemd. In dit haalbaarheidsonderzoek is gekozen voor het verplaatsen van de CBS naar het dorpshuis in Spijk. In 2017 is met gebruikers van het dorpshuis en de school onderzocht of uitbreiding dan wel inpassing in het dorpshuis praktisch werkbaar zou zijn. Zowel de uitbreiding van het dorpshuis met een school of het inpassen van de school (gedeeltelijk) in het dorpshuis stuitte op bezwaren van de gebruikers. De raad heeft vervolgens in september 2017 besloten de CBS te situeren naast het dorpshuis, als zelfstandige locatie (plangebied van het voorliggende bestemmingsplan). De afweging en de keuze voor een brede school is gemaakt in het Manifest programma uit 2010, in 2016 met een haalbaarheidsonderzoek, en in 2017 nogmaals bevestigd met als nuancering dat een los nieuw gebouw kansrijker en toekomstbestendiger is, dan het koppe-

len aan het dorpshuis. De school zou dan nadelige consequenties kunnen ondervinden als de activiteiten in het dorpshuis in de huidige omvang worden aangepast.

2.4.3 Kwalitatieve behoefte school

Veranderingen in de samenleving geven aanleiding tot het aangaan van verdergaande vormen van samenwerking tussen diverse functies, zoals kinderopvang, basisonderwijs en eventueel andere (educatieve) instellingen. Deze veranderingen zijn van invloed op de wensen en eisen van gebruikers van de diverse functies en kent daarmee haar een weerslag op de kwalitatieve behoefte van diverse functies.

Het Manifest van Lingewaal

In 2010 heeft de gemeente Lingewaal haar beleidskaders tot en met 2030 op hoofdlijnen vastgesteld in "Het Manifest van Lingewaal". In deze structuurvisie is een duidelijke keuze gemaakt om de leefbaarheid van de kernen te garanderen. Eén van de basiskeuzen die is vastgelegd is om in iedere kern basisonderwijs aan te bieden, waar mogelijk uitgebreid tot een Brede School, waarin ook de functies van een Centrum voor Jeugd en Gezin een plek kunnen krijgen. Specifiek voor de kern Spijk is in de visie vastgelegd dat zorg- en onderwijsvoorzieningen geclusterd moeten worden en dat zij tevens gecombineerd moeten worden met een ontmoetingsfunctie.

Conclusie

Gelet op het feit dat de realisatie van de school tot stand komt via verdere samenwerking van bestaande onderwijsfuncties ontstaat een maatschappelijk knooppunt met een ontmoetingsfunctie. Daarmee past de ontwikkeling binnen de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en wordt gesteld dat het voorziet in een kwalitatieve behoefte.

2.4.4 Toetsing en conclusie school

Kwantitatieve toetsing

De demografische ontwikkeling van Lingewaal toont aan dat het aantal jongeren de komende jaren gelijk blijft, waardoor de behoefte aan de school gegarandeerd blijft. Verder is er sprake van een verplaatsingsopgave van de school, zonder dat er uitbreiding plaatsvindt. Daardoor kan gesteld worden dat de ontwikkeling van de school voorziet in een behoefte³.

Kwalitatieve toetsing

De brede school komt tot stand via verdere samenwerking van de bestaande onderwijsfuncties zonder dat daarbij uitbreiding plaatsvindt. Daarmee kan gesteld worden dat sprake is van een zorgvuldig ruimtegebruik. Tenslotte wordt geconcludeerd dat de ontwikkeling past binnen de gemeentelijke beleidsdoelstellingen om knooppunten van ontmoeting te behouden in de kernen en de behoefte van onderwijs om een doorgaande lijn onder één dak aan te kunnen bieden (efficiënt en betere kwaliteit).

³ Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 7 oktober 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3112).

2.4.5 Conclusie

Uit voorgaande blijkt dat de woningen en school op de locatie achter het dorpshuis te Spijk voorzien in een actuele kwantitatieve behoefte binnen de regio Rivierenland. Ook blijkt dat de woningen en school voorzien in een actuele kwantitatieve en kwalitatieve behoefte binnen de marktregio, zijnde de gemeente Lingewaal.

3 Stedelijk gebied

3.1.1 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.

3.1.2 Toetsing

De omgeving van de planlocatie wordt vrijwel volledig omringd door stedelijk gebied. Ten westen en noorden betreft dit verschillende woningen en het dorpshuis. Ten oosten wordt dit gevormd door stedelijk groen. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom de planlocatie, wordt geconcludeerd dat de planlocatie in het bestaand stedelijk gebied ligt. Uit jurisprudentie⁴ volgt echter dat locaties met een agrarische bestemming, en die overeenkomstig die bestemming worden gebruikt, waar in dit geval sprake van is, geen onderdeel vormen van bestaand stedelijk gebied.

Onderhavige locatie is voor Spijk de enig beschikbare en meest optimale locatie voor deze ontwikkeling. De reden hiervan is dat het centrale deel van Spijk momenteel niet is afgerond, aangezien er een braakliggend terrein is gelegen. Het project voorziet hierin. Bovendien worden de voorzieningen door middel van dit plan geclusterd midden in de kern. Hier ontstaat een cluster van maatschappelijke voorzieningen, met rondom de (toekomstige) gebruikers, hetgeen een bijdrage levert aan de leefbaarheid van het dorp. Hiermee wordt voldaan aan 'Het Manifest van Lingewaal'. In de kern zelf zijn geen nieuwe inbreidingslocaties meer waar het project uitgevoerd kan worden, de laatste is namelijk opgevuld door het CPO-project verderop aan de Spijkse Kweldijk. Een andere locatie, zoals langs de Mark, is minder geschikt aangezien deze locatie verder van het centrale deel van Spijk gelegen is, en een uitleglocatie is. Ter plaatse van de Spijkse voetbalvereniging is ook geen optie, aangezien deze dan verplaatst zal moeten worden naar de rand van Spijk of buiten het dorp omdat er geen ruimte is in de kern.

3.1.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling volgens de definitie weliswaar niet wordt voorzien in bestaand stedelijk gebied, echter gemotiveerd is waarom er geen locaties binnen bestaand stedelijk gebied beschikbaar zijn. Bovendien is gemotiveerd dat de voorgestelde ontwikkeling op deze locatie past. De geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte wordt dan ook gerealiseerd op een passende en meest optimale locatie.

⁴ ABRvS 29 april 2015; ECLI:NL:RVS:2015:1340.

4 Conclusie

Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat de Ladder voor duurzame verstedelijking positief is doorlopen. De ontwikkeling voorziet in een behoefte en vindt plaats op de meest passende en optimale locatie. Daarmee wordt de ontwikkeling als haalbaar geacht voor wat de betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.