



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Pasveldweg-Helderseweg Overloon

Gemeente Land van Cuijk

Datum: 4 november 2022

Projectnummer: 220371

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	5
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	6
2.1	Stedelijke ontwikkeling	6
2.2	Verzorgingsgebied	6
2.3	Beleid	8
2.4	Behoeft	10
2.5	Bestaand stedelijk gebied	16
3	Conclusie	18

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'.

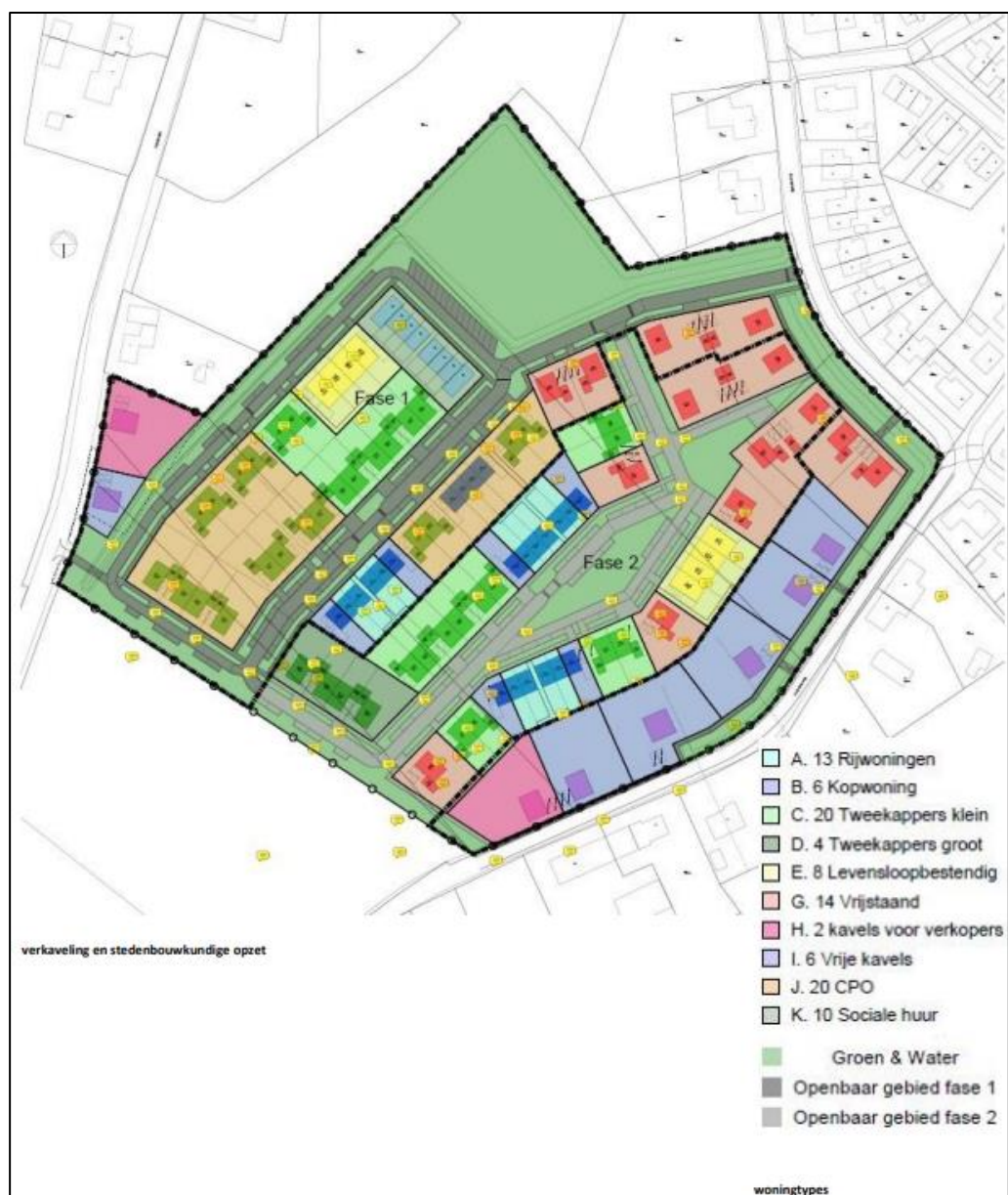
1.2 Het plan

Het plangebied is gelegen ten zuidwesten van het dorp Overloon. Overloon behoort tot de gemeente Land van Cuijk. Het plangebied is gelegen buiten de bebouwde kom van Overloon en is kadastraal bekend als gemeente Vierlingsbeek, sectie U, nummers 479, 480 (ged.), 536, 538, 539 en 563 en is plaatselijke bekend als Helderseweg en Pasveldweg (ong.) te Overloon. Het plangebied heeft een omvang van 55.908 (5,59 ha.)

De initiatiefnemer is voornemens om de locatie aan de Pasveldweg-Helderseweg te Overloon te herontwikkelen van een landbouwgebied in een woongebied. Er wordt een programma van 103 woningen gerealiseerd met 216 parkeerplaatsen en uitgebreide groen- en watervoorzieningen.

Het plan heeft betrekking op het realiseren van een nieuwe woonwijk met maximaal 103 woningen, bestaande uit 93 koopwoningen en 10 huurwoningen (90,3 % koop resp. 9,7 % huur). De volgende woningtypen worden gerealiseerd:

- 13 rijwoningen;
- 6 kopwoningen;
- 20 tweekappers (klein);
- 4 tweekappers (groot);
- 8 levensloopbestendige senioren rijwoningen;
- 14 vrijstaande woningen;
- 2 kavels voor verkopers (vrijstaande woningen);
- 6 vrije kavels (vrijstaande woningen);
- 10 sociale huurwoningen (rijwoningen);
- 20 woningen in CPO.



Uitsnede van de verkaveling en stedenbouwkundige opzet.

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

1.3 Leeswijzer

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

2 Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Stedelijke ontwikkeling

2.1.1 Algemeen

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

2.1.2 Toetsing

De voorgenomen ontwikkeling betreft de ontwikkeling van een woongebied, bestaande uit totaal 103 woningen, ten zuidwesten van het dorp Overloon. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de Afdeling in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan.

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. Met voorliggend initiatief worden 103 woningen planologisch toegestaan. Daarmee wordt gesteld dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

2.1.3 Conclusie

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

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

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).

te worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het verzorgingsgebied moet van geval tot geval worden bekeken en kan sterk verschillen per functie.

2.2.2 Toetsing

Inleiding

Het maken van woningbouwafspraken is in de provincie Noord-Brabant geborgd in de interim Omgevingsverordening. Hierin is vastgelegd dat plannen die voorzien in nieuwe stedelijke ontwikkelingen op het gebied van woningen een verantwoording moeten bevatten over de wijze waarop rekening wordt gehouden met gemaakte regionale woningbouwafspraken en hoe het plan zich verhoudt tot beschikbare harde plancapaciteit. Hiervoor zijn onder andere de regionale ruimtelijke overleggen (RRO) opgericht. Het plangebied ligt in de gemeente Land van Cuijk, dat zelf als subregio valt onder de regio Noordoost-Brabant. Land van Cuijk heeft een Regionale Woningmarktstrategie (2018). De gemeente Land van Cuijk bestaat sinds 1 januari door de fusie van voormalige gemeenten Boxmeer, Cuijk, Sint Anthonis, Mill en Sint Hubert en Grave. Omdat de gegevens van de huidige gemeente Land van Cuijk ontbreken wordt gerekend met de cijfers van de voormalige gemeenten gezamenlijk.

Verhuisbewegingen gemeente Land van Cuijk

De kwantitatieve en kwalitatieve vraag wordt mede bepaald door de omvang van het marktgebied. Het marktgebied verschilt per ontwikkeling en valt niet per se samen met de bestuurlijke regio. Een belangrijke indicator voor de omvang van de marktregio is het aantal verhuisbewegingen binnen en naar de betreffende regio of gemeente. Wanneer de verhuisbewegingen voor de gemeente Land van Cuijk worden geanalyseerd, blijkt uit de gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat ongeveer **43%** van alle gevestigde personen in Land van Cuijk uit de gemeente zelf afkomstig is.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen binnen het grondgebied van gemeente Land van Cuijk in 2020

Verhuisbewegingen Land van Cuijk	Aantal	Aandeel
Binnen gemeente Land van Cuijk	3.997	43,2%
Vanuit andere gemeenten	4.747	51,4%
Vanuit het buitenland	486	5,4%
Totaal aantal verhuizingen	9230	100 %

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Navolgende tabel laat de meest relevante verhuisbewegingen naar de gemeente Land van Cuijk vanuit andere gemeenten zien.

Tabel: Verhuisbewegingen naar Land van Cuijk naar herkomst in 2020

Gemeente	Aantal	Aandeel
Arnhem	93	1,0%
Berg en Dal	68	0,7%
Bergen	102	1,1%
Eindhoven	98	1,0%

Gemeente	Aantal	Aandeel
Gennep	173	1,6%
Land van Cuijk	3.997	43,2%
Nijmegen	407	4,4%
Oss	107	1,0%
Venray	172	1,8%
Westerwolde	226	2,4%
Elders	385	41,3%
Totaal	9320	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het marktgebied voor de woningen zich primair richt op de gemeente Land van Cuijk met een uitloop richting andere (buur)gemeenten. Gelet op de aard van de omvang van het plan wordt de gemeente Land van Cuijk als marktgebied gehanteerd voor deze toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

2.3 Beleid

In dit hoofdstuk wordt het plan getoetst aan het relevante provinciale, regionale en gemeentelijke beleid.

2.3.1 Provinciaal beleid

Interim omgevingsverordening

Op 14 december 2018 hebben de Provinciale Staten de Omgevingsvisie Noord-Brabant vastgesteld. Deze vervangt de voorheen geldende structuurvisie. De Interim omgevingsverordening (geconsolideerd, 01-03-2020) vervangt de Provinciale milieuverordening, Verordening natuurbescherming, Verordening Ontgrondingen, Verordening ruimte, Verordening water en de Verordening wegen. Met de omgevingsvisie en verordening formuleert de provincie haar ambitie over hoe zij wil dat de Brabantse leefomgeving er in 2050 uit zal zien.

De provincie streeft naar duurzame verstedelijking. Zorgvuldig ruimtegebruik is hierbij het uitgangspunt. Dat betekent dat een stedelijke ontwikkeling voor wonen in beginsel plaatsvindt binnen Stedelijk gebied en dat de ruimte binnen Stedelijk gebied zo goed als mogelijk wordt benut. Hierbij past ook dat er wordt gekeken naar eventuele hergebruiksmogelijkheden van leegstaand of leegkomend erfgoed, zoals industriële complexen, kloosters, verzorgingshuizen et cetera. Vanuit de Ladder voor duurzame verstedelijking die in het Besluit ruimtelijke ordening is opgenomen gelden dienaangaande ook voorwaarden. Bij woningbouw zijn omvang en ligging van de ontwikkeling belangrijke punten. De bouw van een enkele woning heeft andere gevolgen dan een grote herstructurerings- of inbreidingslocatie langs het spoor of drukke wegen.

Toetsing

Het plan aan de locatie van de Pasveldsweg-Helderseweg betreft landbouwgrond aan de rand van het dorp. Het plangebied is volledig in gebruik als agrarisch gebied. De Helderseweg en de Pasveldweg lopen respectievelijk langs de zuidoost- en noord-oostzijde van het plangebied. De locatie, direct aansluitend aan de bebouwde kom, en hergebruik van vrijkomende grond maken dat het plan past binnen de interim omgevingsverordening.

Brabantse Agenda Wonen (2017)

In de Brabantse Agenda Wonen wordt beschreven dat Noord-Brabant nog een flinke woningbouwopgave heeft, met een sterk accent op de eerstkomende 10 tot 15 jaar (+120.000 woningen tot 2030). Dit beleidsstuk sluit aan bij de ambitie van de provincie te blijven behoren tot de top van Europese kennis- en innovatieregio's. Ingestoken vanuit deze ambitie is het van provinciaal belang dat regionale woningmarkten goed functioneren en het wonen optimaal bijdraagt aan het versterken van de kwaliteiten van Brabant.

Toetsing

Voorliggend plan voorziet in de toevoeging van 103 woningen, wat bijdraagt aan de genoemde woningbouwopgave. Daarnaast is voor de ontwikkeling een stedenbouwkundig plan opgesteld waarin veel aandacht is voor groen en hemelwateropvang. Hierbij worden de aspecten klimaatadaptatie, hittestress en wateropvang nadrukkelijk meegenomen.

2.3.2 Regionaal beleid

Regionale Woningmarktstrategie van het Land van Cuijk 2018

In deze regio is een Regionale Woningmarktstrategie van het Land van Cuijk 2018 vastgesteld (door alle gemeenteraden). Bij de opstelling zijn vele partijen betrokken: zorginstellingen, marktpartijen, woningbouwcorporaties en dorps- en wijkraden. De strategie kent zes koersen, met vooral aandacht voor het sturen op de realisatie van woningen (er is voldoende plancapaciteit), onderscheid in gebiedsontwikkelingen tussen grotere en kleinere kernen en het promoten van de regio. Een betere aansluiting op de verander(en)de woonwensen, meer aandacht voor de bestaande woningvoorraad en thema's als levensloopbestendigheid en duurzaamheid zijn eveneens belangrijke onderwerpen in de strategie. Van belang zijn ook de transformatieopgaven. Uitgangspunt is dat eerst binnenstedelijke alternatieven bestuurlijk worden afgewogen, voordat wordt ingezet op eventuele uitbreidingslocaties

Toetsing

Voorliggend plan voorziet in de toevoeging van 103 appartementen, wat bijdraagt aan de genoemde woningbouwopgave. Het plan past dus bij de ambities van het regionaal beleid.

2.3.3 Gemeentelijk beleid

Woonbeleid Land van Cuijk

Uit een in 2012 uitgevoerd woonwensenonderzoek is gebleken dat de meeste huishoudens (90%) in het Land van Cuijk geen concrete verhuisplannen hebben. Dege-

nen die wel een verhuishwens uitspreken, willen vooral in de eigen kern c.q. in de gemeente blijven wonen. Hieruit blijkt dus vooral een taak om bouwactiviteiten te richten op de lokale behoefte. Er is geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat deze wens in de laatste jaren gewijzigd is. Begin 2013 is de “Woningmarktstrategie Land van Cuijk (deel 1 strategiedocument en deel 2 achtergronddocument) vastgesteld. Hierin is geconstateerd dat er binnen de regio sprake is van (relatief) lokale woningmarkten. Bouwactiviteiten in de regio die zich richten op de lokale behoefte, zijn van belang om het voorzieningenniveau van de regio op peil te houden. Uit de provinciale prognose blijkt een woningbehoefte in Overloon van 160 woningen in de periode tot 2030. Rekening houdende met planuitval en/of –vertraging (30%) zijn er 208 woningen plancapaciteit nodig om dit aantal te gaan realiseren. Op dit moment zitten er 67 woningen in de pijplijn, waarvan 43 woningen harde plancapaciteit. Er zijn dus tot 2030 nog 141 extra woningen nodig om de gewenste plancapaciteit van 208 te halen. Het gemeentelijk beleid is erop gericht om in elke kern te voorzien in de eigen behoefte. In de zogenaamde voorzieningenkernen liggen dan de grootschalige woningbouwprojecten. Er is een vertaling gemaakt naar de behoefte per kern.

Tabel Opgave en planaanbod woningbouw per kern

	Behoeft per kern	Gewenste plan-voorraad (+30%)	Plan-capaciteit hard	Plan-capaciteit zacht (wijzigingsbevoegdheid)	Plan-capaciteit totaal (hard + zacht)	Opgave
Beugen	70	91	33	35 (8)	68	+23
Boxmeer	600	780	204	426 (21)	630	+150
Groeningen	10	13	16	17 (17)	33	-20
Holthees	15	20	18	13 (12)	31	-12
Maashees	30	39	23	18 (18)	41	-2
Oeffelt	70	91	29	91 (21)	120	-29
Overloon	160	208	43	24 (11)	67	+141
Rijkevoort	50	65	37	38 (3)	75	-10
Sambeek	70	91	34	35 (35)	69	+22
Vierlingsbeek	110	143	32	78 (36)	110	+33
Vortum-Mullem	20	26	38	11 (8)	49	-23
Totaal	1.200	1.560	507	786 (190)	1.293	+267

Bron: Planningslijst gemeente Boxmeer, 27-10-2020

Toetsing

Voorliggend plan voorziet in de toevoeging van 103 appartementen, wat bijdraagt aan de genoemde woningbouwopgave. Het plan past dus bij de ambities van het regionaal beleid.

2.4 Behoeft

2.4.1 Algemeen

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

2.4.2 Kwantitatieve behoefte

De vraag naar woningen wordt in belangrijke mate bepaald door de demografische ontwikkelingen. Voor de kwantitatieve woningbehoefte geldt dat het sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van het aantal huishoudens.

In deze paragraaf is de kwantitatieve behoefte in beeld gebracht. Dit is gedaan aan de hand van de cijfers van de regionale woningmarktstrategie van het Land van Cuijk (2018) 'in de kern wil iedereen wonen'. De vraagbehoefte is afgezet tegen het huidige aanbod binnen, de ontwikkelde woningaantallen van de afgelopen jaren en de plancapaciteit. Op basis daarvan wordt duidelijk of er nog ruimte is voor de ontwikkeling van extra woningen.

Prognose huishoudensontwikkeling

De huishoudensprognose en woonbehoefte voorspellen in de toekomst een omslag in de vraag (kwaliteit en kwantiteit). De woonvraag van de toekomst wordt vanzelf de actuele vraag van 'vandaag'. De realisatie van woningbouw vindt altijd plaats op basis van actuele vraag van vandaag én met het oog op morgen. Dat kan ook niet anders, je ontwikkelt/ bouwt immers niet voor leegstand. Toevoegen wordt meer en meer maatwerk. Het vraagt een nieuwe manier van sturen, monitoren en bijsturen. Dicht op de vraag, flexibel en adaptief. Als basis is een leidraad ontwikkeld. Aangezien het Land van Cuijk als regionale woningmarkt fungeert, vraagt het ook regionale afstemming. Wat de uitdaging extra groot maakt is dat we van ander vastgoed (scholen, winkels, verzorgingstehuizen, maatschappelijke voorzieningen) te veel hebben. Het is essentieel om in de volle breedte de vraag/aanbodbalans in beeld te krijgen.

Na 2030 is de verwachting dat de demografische groei in het Land van Cuijk gemiddeld afneemt. Tot 2030 is er de kans om te groeien. De sterkere toename van huishoudens duidt erop dat de gemiddelde omvang van huishoudens de komende jaren afneemt. Dit sluit aan bij de landelijke trends van individualisering en vergrijzing, waardoor het aantal een- en tweepersoonshuishoudens toeneemt. De prognose voor de huishoudensontwikkeling ziet er als volgt uit:

Tabel: Prognose huishoudensontwikkeling tot 2030

	Extra huishoudens 2017-2027	Netto toevoegingen
Gemeente Boxmeer	725	945
Gemeente Cuijk	875	1.060
Gemeente Grave	285	365
Gemeente Mill en Sint Hubert	270	375
Gemeente Sint Anthonis	285	375
Totaal	2.240	3.120

Bron: regionale woningmarktstrategie van het Land van Cuijk (2018) 'in de kern wil iedereen wonen'

In 2017 zijn de nieuwe demografische prognoses verschenen van de provincie Noord-Brabant.

- De provincie verwacht tot 2027 ruim 2.400 extra huishoudens in het Land van Cuijk. In deze prognose is het beleidsuitgangspunt migratiesaldo=0. Goed om in gedachten te houden dat gemeenten in het Land van Cuijk al jaren een negatief verhuissaldo kennen.
- De provincie heeft ook geraamd hoeveel woningen er tot 2027 netto aan de woningvoorraad toegevoegd moeten worden om in de huishoudensbehoefte te voorzien. Dat zijn circa 3.100 netto toevoegingen. Dit geraamde aantal

benodigde woningen is gebaseerd op de verwachte huishoudensgroei + het wegwerken van bestaande woningtekorten, rekening houdend met een gewenste frictieleegstand. Deze laatste groeiprognoze kan gezien worden als een 'optimaal scenario'. Voor beide prognoses geldt dat het belangrijk is om te blijven handelen vanuit 'de wet van het gezonde verstand': is het aannemelijk en realistisch? De beide prognoses zien de gemeenten als een bandbreedte: de kans dat vraagontwikkelingen zich daadwerkelijk manifesteren is realistisch. Vanzelfsprekend volgen de gemeenten de ontwikkeling en eventuele afwijkingen.

Woningbehoefte

Het Land van Cuijk beweegt naar een ontspannen woningmarkt, de komende jaren hebben de gemeenten als woningmarktregisseurs de kans om ervoor te zorgen dat er woningen worden gerealiseerd die aansluiten bij een sterk veranderende huishoudenssamenstelling en de bijbehorende woningbehoefte. Voor gemeenten is het in de rol als woningmarktregisseur belangrijk om erop te sturen dat de woningbouwprogrammering (voor de afzonderlijke gemeenten) is gerealiseerd op geprognosticeerde woningbehoefte, en harde en zachte plancapaciteit. Overigens is de plancapaciteit geen garantie voor realisatie.

Wel biedt het inzicht in de mogelijke opties voor realisatie. De tabel levert de volgende aanwijzingen op:

- Er staan meer plannen op stapel, dan er aan huishoudensgroei wordt verwacht (+1.070) en ook dan er aan extra woningen nodig is volgens de provincie (+390).
- In vergelijking met de optimale variant kent de gemeente Boxmeer een overschot aan plancapaciteit tot 2027. In mindere mate geldt dit voor Grave. Een deel van de plannen is zacht (vooral in Grave), bijsturen is mogelijk. Bovendien is er nog geen rekening gehouden met mogelijke sloopplannen en overige onttrekkingen aan de voorraad.
- In de gemeente Cuijk sluiten de plannen het beste aan bij de huishoudensprognoses. In de optimale variant is er sprake van een tekort aan plannen.
- De plannen in Mill en Sint Hubert lijken voor wat betreft de omvang het beste aan te sluiten bij de optimale prognosevariant. In vergelijking met de huishoudensprognoses is er kans op een overmaat aan plannen.
- De plannen in Sint Anthonis lijken voor wat betreft de omvang het beste aan te sluiten bij de optimale prognosevariant. In vergelijking met de huishoudensprognoses is er kans op een overmaat aan plannen.

Planningslijst

De totale plancapaciteit van de gemeente Land van Cuijk, bestaande uit de harde (2.494) en zachte capaciteit (1.016), is 3.510. De totale woningbehoefte bestaat uit 3.120 woningen. Dit aantal kan worden ondervangen met de harde plancapaciteit. De zachte plancapaciteit is nog niet verankerd in het benodigde juridisch-planologische kader en kent daarmee nog een onzekerheidsmarge. Wanneer de netto harde plancapaciteit wordt afgezet tegen de geprognosticeerde huishoudensgroei tot 2030 is er nog voldoende ruimte om nieuwe woningbouwontwikkelingen toe te voegen aan de harde plancapaciteit.

Conclusie kwantitatieve behoefte

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

2.4.3 Kwalitatieve behoefte

Naast de kwantitatieve behoefte, bepaalt ook de kwalitatieve behoefte de woningvraag. De kwalitatieve behoefte richt zich op doelgroepen, woningtypen, prijsklassen en dergelijke.

Voor gemeenten is het essentieel dat wordt gekeken naar de woonwensen en hoe deze zich verhouden met het woningbouwprogramma. Op basis van een referentiegebied³ is in het landelijke onderzoeksbestand WoON2015 een analyse gemaakt van de toekomstige woningbehoefte in het Land van Cuijk. Hierbij is de woningbehoefte van verschillende doelgroepen in het referentiegebied gekoppeld aan de verwachte demografische ontwikkeling in het Land van Cuijk volgens de meest recente prognoses van de provincie Noord-Brabant. Hierbij is aangenomen dat de respondenten in het referentiegebied vergelijkbaar zijn met de huishoudens in het Land van Cuijk. Ook is aangenomen dat de woonwensen van de verschillende doelgroepen naar de toekomst toe niet veranderen. Door de gedane aannames en uitgangspunten is de analyse hooguit indicatief van aard. Op basis van bovenstaand woonwensenonderzoek is aangegeven wat op korte termijn (tot circa 2025) en lange termijn (na 2025 tot 2040) kansrijke en risicovolle productmarktcombinaties zijn. Dat levert onderstaande aanwijzingen op.

Type en eigendomsvorm koopeengezinswoningen

De kwalitatieve behoefte op lange termijn wijkt af van die op de korte termijn.

- Uitgesplitst naar eigendom en woningtype, is er op korte termijn behoefte aan een toevoeging van koopeengezinswoningen. Tot circa 2030 blijft dit de hoeksteen van de woningmarkt in het Land van Cuijk.
- Aan de andere segmenten is er op korte termijn veel minder behoefte. • Er is vooralsnog weinig behoefte aan meer huurappartementen. Er is zelfs sprake van een lichte ontspanning in dit segment.
- Op korte termijn zijn koopeengezinswoningen het meest kansrijke segment. De plancapaciteit van de gemeenten voorzien ook met name in deze behoefte (t/m 2021 62%).
- De plannen op langere termijn verschillen nauwelijks qua samenstelling van die op korte termijn, terwijl de huishoudenssamenstelling en bijbehorende woningbehoefte sterk veranderen. Deze plannen voor de langere termijn zijn dus risicovol. Cuijk vormt hierin een uitzondering, omdat daar als enige gemeente ook na 2030 nog een groei van het aantal huishoudens wordt verwacht. Voor de landelijke gemeente Sint Anthonis en Mill en Sint Hubert geldt dit niet. Daar bestaan zelfs nagenoeg alle plannen in de periode 2022 t/m 2026 uit koopeengezinswoningen, terwijl met name in Sint Anthonis juist een grote ontspanning in dit segment wordt verwacht. Hierbij moet wel worden opge-

³ Dorps- en landelijke woonmilieus in de corop-regio Noordoost Noord-Brabant.

merkt dat in Sint Anthonis bijna tweederde van de plannen aan koopeengezinswoningen uit nultredenwoningen bestaan. In de andere gemeenten ligt het aandeel nultredenwoningen in de plannen veel lager. Deze nultreden eengezinswoningen kunnen als substituut dienen voor ouderen en empty-nesters op zoek naar een koopappartement.

Koop tot 275.000

- Wanneer we de behoefte aan koopwoningen uitsplitsen naar prijssegment, dan blijkt er op korte termijn in alle prijssegmenten sprake is van een vraagdruk. Met name in de segmenten tot €275.000. Doordat het aantal gezinnen in het Land van Cuijk ook in de toekomst groot blijft, is er ook op lange termijn een extra behoefte aan koopwoningen in de segmenten tot €275.000.
- In de duurdere koopsegmenten ontstaat er echter op lange termijn een ontspanning. Dit heeft te maken met de ontwikkeling dat de groep oudere huishoudens die op de top van hun wooncarrière zit en een kleinere gelijkvloerse woning/appartement zoekt of de woningmarkt verlaat op lange termijn in omvang toeneemt.
- De plannen voor de periode 2017 t/m 2021 zijn uitgesplitst naar prijs en sluiten redelijk aan bij de geraamde behoefte op korte termijn.
- Van de plannen op lange termijn is nog geen prijsstelling bekend, maar gezien de babyboomgeneratie die op termijn veel duurdere koopwoningen zullen vrijmaken zijn meer plannen op lange termijn in dit segment risicovol. Kansrijker is het middensegment van €185.000- €275.000.

Type en eigendomsvorm (Huur)appartementen en nultredenwoningen

- Ouderen (75+) geven weliswaar in het WoON2015 een sterke voorkeur aan voor appartementen en de huursector, maar omdat ze weinig verhuizen, zal de daadwerkelijke vraag de komende jaren nog beperkt zijn.
- Hoewel in de toekomst ouderen vaker in een koopeengezinswoning (blijven) wonen, leidt de voortgaande vergrijzing op langere termijn tot een omslag in de vraag. Zoals we aangetoond hebben, neemt de impact van de oudere huishoudens op woningmarkt in rap tempo toe ten koste van die van jonge huishoudens. Daarnaast is, zoals gebruikelijk in landelijke regio's, de huidige voorraad aan (huur)appartementen in het Land van Cuijk relatief klein. Deze ontwikkelingen zorgen er op lange termijn voor dat er een vraagdruk aan huurappartementen zal ontstaan en dat de vraagdruk aan koopeengezinswoningen op termijn zal verdampen.
- De geraamde vraagdruk naar appartementen betekent niet automatisch dat er in het Land van Cuijk behoefte is aan veel extra appartementen. Ouderen en 'empty-nesters' die een voorkeur aangeven voor een appartement, zijn vaak op zoek naar een woning waarin zij comfortabel oud kunnen worden. Kortom, een woning die geschikt is voor mensen met lichamelijke beperkingen. Dat kan in het Land van Cuijk ook een kleine gelijkvloerse grondgebonden woning betekenen. De plannen in Sint Anthonis sluiten hierbij aan. Bijna twee derde van alle plannen t/m 2026 bestaan daar uit nultredenwoningen in grondgebonden vorm.

Huur tot liberalisatiegrens

- Op korte termijn blijkt er vooral een extra behoefte te bestaan aan huur boven de liberalisatiegrens, terwijl er in het segment betaalbare huurwoningen juist sprake is van een ontspanning (vooral in kleinere kernen en in bepaalde segmenten). De toenemende behoefte aan vrije sector huur kan worden verklaard door het passend toewijzen én doordat dit segment in het Land van Cuijk erg klein is. Inschatting is dat die vraag zich vooral in meer stedelijke kernen als Grave en Cuijk manifesteert. Jongeren kiezen vaker voor meer levendige kernen. Ouderen verhuizen sowieso nauwelijks en als ze verhuizen dan vaak naar een (zorg)woning in een kern met voorzieningen.
- Op lange termijn neemt door de vergrijzing de vraagdruk aan huurwoningen tot de liberalisatiegrens weer toe, met name in de appartementensfeer. Dit moeten we niet te letterlijk nemen; het gaat vooral om de wens kleiner en gelijkvloers te wonen, met elkaar, in de buurt van voorzieningen als die er zijn, met behoefte aan meer servicediensten (zoals tuinonderhoud).
- De plannen voor de periode 2017 t/m 2021 in de huursector zijn beperkt en bestaan met name uit goedkope huurwoningen tot de aftoppingsgrens. Dit lijkt op korte termijn risicovol, maar op langere termijn is er voldoende vraag naar dergelijke woningen. Voor de periode na 2021 is er nog geen prijsstelling bekend, maar het aantal plannen voor huurwoningen is nog kleiner dan voor de periode 2017 t/m 2021, terwijl de vraagdruk naar verwachting toeneemt. Of dit een toevoeging van nieuwe woningen vraagt, hangt mede af van het beleid van de corporaties ten aanzien van goedkoop scheef wonen. Nu woont circa 20% van de huurders goedkoop scheef (in een sociale huurwoning met inkomen boven 40.000). Hierbij moet ook in ogenschouw worden genomen dat het Land van Cuijk een duidelijke 'koopcultuur' kent, door de lagere prijs van woningen zijn ze ook voor jongeren bereikbaar, vooral in de gemeenten Cuijk en Grave. Hierdoor kan de toekomstige behoefte aan huurwoningen zijn overschat. Een kwestie van goede monitoring van de vraagdruk.
- De bestaande woningvoorraad van Mooiland en Wonen Vierlingsbeeks veroudert: aanpassing en toekomstbestendig maken van de voorraad is nodig. Er ontstaan verschillen in vraagdruk tussen woningsegmenten en tussen verschillende gebieden. Grofweg gezegd doen de woningen in de kernen met voorzieningen het goed, in de hele kleine kernen zonder voorzieningen worden de woningen steeds moeilijker verhuurbaar

Conclusie kwalitatieve behoefte

De ontwikkeling van het plangebied ten behoeve van woningbouw sluit aan op de woningbehoefte in de gemeente Land van Cuijk en anticipeert op de demografische ontwikkelingen door in te zetten op de brede woonvraag voor starters, gezinnen en senioren met kansen voor levensloopbestendigheid. Daarmee sluit de ontwikkeling aan op de kwalitatieve aspecten vanuit het regionaal en gemeentelijk woonbeleid. De ontwikkeling voorziet daarom in een behoefte van het marktgebied.

2.4.4 Conclusie

De ontwikkeling van het plangebied ten behoeve van woningbouw sluit aan op de woningbehoefte in de regio, gemeente en kern en anticipeert op de demografische ont-

wikkelingen door in te zetten op appartementen. Daarbij komt dat de ontwikkeling aansluit op de gemeentelijke beleidsafspraken. De ontwikkeling voorziet daarom in een behoefte van het marktgebied.

2.5 Bestaand stedelijk gebied

2.5.1 Algemeen

Nu is gebleken dat de ontwikkeling voorziet in een behoefte, moet worden aangetoond in hoeverre die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Het Bro definieert het bestaand stedelijk gebied als: *bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur*. Naast de criteria uit de definitie moet de geldende bestemming ook betrokken worden bij het beoordelen of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied.

2.5.2 Toetsing

Het plangebied ligt buiten de bebouwde kom en is gelegen ten zuidwesten van het dorp Overloon. De gronden van het plangebied kennen een agrarische bestemming en zijn momenteel als zodanig in gebruik.

Voor de agrarische gronden binnen het plangebied moet geconcludeerd worden dat deze niet tot het bestaand stedelijk gebied behoren. Er is daar immers geen sprake van een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het plangebied en de ter plaatse geldende bestemmingen, wordt geconcludeerd dat het plangebied buiten het bestaand stedelijk gebied ligt. Het landelijke/dorpse en gevarieerde karakter van de ontwikkeling maakt dat sprake is van een woningbouwontwikkeling met een groot aantal kenmerken, waarvan gesteld wordt dat er binnen de planperiode onvoldoende potentiële inbreidingslocaties met voldoende capaciteit en dezelfde kwalitatieve kenmerken (tijdig) voorhanden zijn. Daarbij komt dat voorliggende ontwikkeling reeds is opgenomen in de zachte plancapaciteit van de gemeente Land van Cuijk en dat er binnen de stedenbouwkundige opzet nadrukkelijk rekening is gehouden met de ter plaatse aanwezige ruimtelijke kwaliteiten. Zo is aandacht voor een goede landschappelijke inpassing en overgang met een robuuste groenzone door het plangebied. Dit tezamen maakt dat het gerechtvaardigd is om deze ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied te realiseren.

Bovendien kan gezien de heersende functies in de omgeving van het plangebied en het karakter van de beoogde ontwikkeling gesteld worden dat de voorgestelde ruimtelijke ontwikkelingen op deze locatie past. De omgeving kenmerkt zich door een menging van functies agrarisch, wonen, bedrijf en centrum. Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat de beoogde ontwikkeling is voorzien op een passende locatie buiten bestaand stedelijk gebied te realiseren.

2.5.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling niet volledig wordt voorzien in bestaand stedelijk gebied. Aangezien de geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd en er in de stedenbouwkundige opzet nadrukkelijk rekening wordt gehouden met de aanwezige kenmerken en kwaliteiten, is het gerechtvaardigd dat de ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd.

3 Conclusie

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