

MEMO

Aan: ██████████
Van: ██████████
Inzake: Ladderonderbouwning
Dossiernr.: 76383 Novaform/Repelakker III
Datum: 5 oktober 2023

Beste ██████,

Novaform wil in aansluiting op de eerder gerealiseerde nieuwbouwwijken Repelakker fasen 1 en 2. Repelakker III ontwikkelen aan de rand van de kern Zeeland in de gemeente Maashorst.

		aantal	aandeel
Sociaal	sociale huur rijwoning	40	20,0%
	sociale huur levensloopbestendig	10	5,0%
	Goedkope koop	10	5,0%
Middelduur	Middelduur rijwoning	22	11,0%
	Middelduur levensloop	5	2,5%
	Middelduur appartement levensloopbestendig*	20	10,0%
vrije sector	Dure koop levensloopbestendig	10	5,0%
	Levensloop NHG	5	2,5%
vrije sector	Rijwoning NHG	22	11,0%
	Dure koop tweekapper	24	12,0%
	Dure koop vrijstaand	6	3,0%
	dure koop appartement	0	0,0%
	dure koop hoekwoning	16	8,0%
	dure koop bouwkaavel	10	5,0%
		200	100%

Ten behoeve van die ontwikkeling dient een onderbouwning het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking te worden opgesteld. De input voor die onderbouwning, tref je hierna aan.

1. De Ladder

De Ladder is een motiveringsvereiste voor ruimtelijke plannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken.

In de toelichting van het bestemmingsplan dient dan een motivering voor de Ladder te zijn opgenomen. Sinds 1 juli 2017 is de Laddersystematiek in het Besluit ruimtelijk ordening (hierna: 'Bro') gewijzigd. De Ladder is verankerd in artikel 3.1.6., tweede lid van het Bro Artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro 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.”.

De Ladder is alleen van toepassing op een plan dat een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' mogelijk maakt. Is dit het geval dan is een beschrijving van de behoefte nodig. Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied is een uitgebreidere motivering vereist waarin wordt ingegaan op de vraag waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien.

Om de vereisten van de Ladder te bepalen gaan we hierna achtereenvolgens in op de vraag (1) of er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en (2) of de ontwikkeling binnen of buiten bestaand stedelijk gebied is gelegen.

2. Nieuwe stedelijke ontwikkeling

Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, dan is een plan Ladderplichtig. Een stedelijke ontwikkeling wordt in artikel 1.1.1 Bro als volgt gedefinieerd:

"Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijk voorzieningen”.

De locatie ligt iets ten noorden van het van de dorpskern van Zeeland. Aan de westzijde wordt de locatie omsloten door Bergmaas, een doorgaande weg die richting Uden loopt. Door de centrale ligging zijn er in de directe omgeving veel voorzieningen nabij. Ter plaatse van het plangebied geldt het bestemmingsplan 'Buitengebied' dat is vastgesteld door de raad van de voormalige gemeente Landerd. De gronden binnen het plangebied hebben overwegend een agrarische bestemming.

Van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is in beginsel sprake als het nieuwe bestemmingsplan meer bebouwing mogelijk maakt of een functiewijziging van zodanige aard en omvang dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Omdat in het huidige bestemmingsplan geen bebouwing (van deze omvang) mogelijk is, wordt aan de eerste voorwaarden voldaan. Het nieuwe bestemmingsplan maakt meer bebouwing mogelijk dan in het huidige bestemmingsplan mogelijk is en daarom is het nieuwe bestemmingsplan Ladderplichtig. Dit betekent dat een beschrijving van de behoefte in ieder geval nodig is.¹

3. Woningbehoefte

Op grond van de ladder dient te worden beoordeeld of sprake is van een behoefte aan een bepaalde ontwikkeling. Bij deze behoefte gaat het niet alleen om de kwantitatieve behoefte. Het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling.²

Voor de onderbouwing van de behoefte in de plantoelichting kan worden volstaan met een vermelding van de uitkomst van de beoordeling en een verwijzing naar een of meer onderzoeksrapporten of beleidsdocumenten.³

Stec-groep heeft op 13 april 2023 een Woningbehoefte-onderzoek uitgevoerd.⁴

¹ AbRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:915, AbRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1064.

² AbRvS 11 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3444.

³ AbRvS 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1859.

⁴ Stec-groep 13 april 2023, Woningbehoefte-onderzoek Maashorst.

4. Kwantitatieve behoefte

Stec constateert dat in de gemeente Maashorst een woningbehoefte van tussen de 3.350 en 4.730 binnen de komende 20 jaar.⁵

De uitbreidingsbehoefte bedraagt circa 2.210 tot 3.600 woningen tot het jaar 2033. Het betreft een behoefte die bestaat uit autonome groei, aangevuld met een behoefte die voortvloeit uit extra migratie en het inlopen van het woningtekort.

Voor de periode tussen 2033 en 2043 prognosticeert Stec eens circa 1.130 woningen. De groei van 2.210 huishoudens tot 2033 en de verdere groei van 1.130 huishoudens tot 2043 verwacht Stec aan de hand van autonome groei.⁶

Ten gevolge van migratie prognosticeert Stec een aanvullende behoefte van 555 woningen tot 2033.⁷ Daarnaast signaleert Stec een (bestaand) woningtekort. Het inlopen van dit woningtekort brengt een extra behoefte van 835 woningen tot 2033 mee.⁸

Specifiek ten aanzien van de kern Zeeland heeft Stec becijferd dat de komende jaren tot 2033 een toename van 255 tot 405 huishoudens te verwachten valt. Voor de periode tot 2043 Stec 330 tot 480 woningen.⁹

Aan de becijferde behoefte kan niet worden voldaan uit de (harde) plancapaciteit. Voor de gemeente is er tot 2033 slechts harde plancapaciteit van 698 woningen. Op kernniveau zijn dat er voor Zeeland 102.¹⁰

Gelet op de ontwikkelingen in de markt en daarmee gepaard gaande onzekerheden adviseert Stec bovendien om te sturen op 130% van de kwantitatieve behoefte zodat er uiteindelijk ook voldoende woningen zullen worden gerealiseerd.¹¹

5. Kwalitatieve behoefte

Naast de kwantitatieve behoefte is ook de kwalitatieve behoefte van belang. Uit het rapport van Stec blijkt vooral een behoefte aan grondgebonden koop en appartementen/nultredenwoningen in alle segmenten, ongeacht het scenario waarmee rekening wordt gehouden.¹²

Dit is als volgt door Stec berekend/weergegeven:

"2.4 Kwalitatieve uitbreidingsbehoefte vooral in grondgebonden koop en appartementen/ nultredenwoningen in alle segmenten

De kwantitatieve uitbreidingsbehoefte voor 2.210 tot 3.600 woningen tot 2033 is vervolgens vertaald in een kwalitatieve opgave. Hiervoor is het Stec Doorstroommodel gebruikt, waarmee toekomstige tekorten en overschotten in de woningvoorraad in beeld gebracht worden. In dit model worden verschillende databronnen gecombineerd. Zo zijn woonvoorkeuren gecombineerd met de mogelijkheid om de voorkeur binnen de bestaande woningvoorraad in te vullen. Hierbij wordt ook rekening gehouden met het vrijkomen van woningen in de bestaande

⁵ Stec-groep 13 april 2023, Woningbehoefte-onderzoek Maashorst, p. 6-7.

⁶ Stec-groep 13 april 2023, Woningbehoefte-onderzoek Maashorst, p. 25-26.

⁷ Stec-groep 13 april 2023, Woningbehoefte-onderzoek Maashorst, p. 27.

⁸ Stec-groep 13 april 2023, Woningbehoefte-onderzoek Maashorst, p. 27-28.

⁹ Stec-groep 13 april 2023, Woningbehoefte-onderzoek Maashorst, p. 29.

¹⁰ Overzicht plancapaciteit gemeente Maashorst per 1 januari 2023.

¹¹ Stec-groep 13 april 2023, Woningbehoefte-onderzoek Maashorst, p. 10.

¹² Stec-groep 13 april 2023, Woningbehoefte-onderzoek Maashorst, p. 7.

woningvoorraad op basis van reguliere verhuisbewegingen. We hebben een drietal scenario's uitgewerkt, waarvan we het eerste scenario als basisscenario bestempelen.

- 1) op basis van het doorstroommodel rekening houdend met beperkte doorstroming.**
- 2) op basis van het doorstroommodel en rekening houdend met optimale doorstroming in de woningmarkt.**
- 3) op basis van het doorstroommodel rekening houdend met de huidige huisvestingsverdeling.**

BOUWEN VOOR OUDEREN ZORGT VOOR MEER DOORSTROMING DAN BOUWEN VOOR STARTERS

De eerste twee kwalitatieve scenario's hierboven laten zien dat de mate waarin doorstroming in de woningmarkt plaats kan vinden bepalend is voor de uiteindelijke woningopgave. Doorstroming in de woningmarkt ontstaat wanneer huishoudens uit bestaande woningen verhuizen naar een andere (nieuwe of beter passende) woning. Hierdoor komen bestaande woningen vrij voor andere huishoudens. Het bouwen van geschikte woningen voor ouderen draagt bij aan langere verhuisketens en de meeste doorstroming in de woningmarkt. Als ouderen doorstromen uit een grote, vrijstaande koopwoning, kunnen gezinnen die in een rijtjeswoning wonen een stap zetten naar een grotere woning. Op die manier komt de rijtjeswoning vrij voor een stel wat samen wil gaan wonen. Hierdoor komen weer twee studio's of appartementen vrij, waar jonge alleenstaande starters vervolgens in kunnen gaan wonen. Een woning bouwen voor starters zorgt er alleen voor dat er één (of twee) starters het ouderlijk huis kunnen verlaten.

Circa 54% van de kwalitatieve woningbehoefte in Maashorst is robuust, ongeacht mate van doorstroming en verandering in voorkeuren

De uitkomsten van de verschillende scenario's geven een robuust inzicht in de woningbouwopgave tot 2033. Voor deze confrontatie maken we sec gebruik van autonome ontwikkeling, omdat het demografisch scenario te veel onzekerheid met zich meebrengt. Op basis van de confrontatie van de drie scenario's valt op te maken dat circa 54% van de behoefte (1.195 woningen) in Maashorst robuust is: ongeacht de mate van doorstroming en de veranderende voorkeur naar koop is er behoefte aan deze woningen. Er is met name een voorkeur aanwezig bij appartementen en nulredenwoningen in verschillende prijssegmenten (530 woningen), waarbij het overgrote deel van de behoefte zich richt op levensloopbestendige producten¹³. Daarnaast is er in alle scenario's een behoefte aan grondgebonden sociale huurwoningen (400 woningen) en grondgebonden koopwoningen (265 woningen).¹⁴

En ook:

"7.2 Woningbehoefte tot 2033 bij beperkte doorstroming (scenario 1) laat sterke behoefte aan grondgebonden koopwoningen zien

In het eerste kwalitatieve scenario (basisscenario) gaan we er van uit dat er beperkte doorstroming plaats kan vinden in de woningmarkt in Maashorst. Het uitgangspunt van dit scenario is een uitbreidingsbehoefte voor 2.210 tot 3.600 woningen tot 2033. We geven daarom de kwantitatieve behoefte in een bandbreedte weer."¹⁴

Tussenconclusie

Gelet op het Stec-rapport is sprake van zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve behoefte.

¹³ Stec-groep 13 april 2023, Woningbehoefte-onderzoek Maashorst, p. 7.

¹⁴ Stec-groep 13 april 2023, Woningbehoefte-onderzoek Maashorst, p. 32.

6. Plancapaciteit

Zoals hierboven weergegeven is er een behoefte is aan de ontwikkeling van 2.210 tot 3.600 woningen in de periode tot 2033. Specifiek ten aanzien van de kern Zeeland heeft Stec becijferd dat een toename van 255 tot 405 huishoudens te verwachten valt.

Bij het behoefteonderzoek in het kader van de ladder is op grond van vaste rechtspraak¹⁵ de harde plancapaciteit leidend. De harde plancapaciteit bestaat uit het aanbod van - in dit geval - woningen dat volgt uit onherroepelijke planologische besluiten, ook als dat aanbod feitelijk (nog) niet is gerealiseerd.¹⁶

Aan de becijferde behoefte kan niet worden voldaan uit de harde plancapaciteit. Voor de gemeente is er tot 2033 slechts harde plancapaciteit van 698 woningen. Op kernniveau zijn dat er voor Zeeland 102.¹⁷

De ontwikkeling is gelet op het voorgaande dus nodig om aan de kwantitatieve behoefte op gemeente niveau te kunnen voldoen, maar de locatie is zelfs cruciaal om aan de behoefte voor de kern Zeeland te kunnen voldoen.

De zachte plancapaciteit bedraagt 3055 woningen en 351 woningen op kernniveau. Deze locatie maakt overigens al onderdeel uit van die zachte plancapaciteit.

Ten aanzien van de kwalitatieve behoefte besprak ik in de vorige paragraaf dat uit de analyse van Stec vooral een behoefte aan grondgebonden koop en appartementen/nultredenwoningen in alle segmenten naar voren komt.

De plannen voor met name sociale huur en appartementen en nultredenwoningen blijft het sterkst achter.

Met Repelakker III is er, ook in de geest van de Woondeal, aandacht geweest voor aanpassingen in het programma. Dit heeft ertoe geleid dat er een hoger aandeel sociale en levensloopbestendige woningen in het plan zijn gebracht. Het plan voorziet in de realisatie van 50 sociale huurwoningen (ca. 25%), 47 middeldure huur/koopwoningen (24%), 10 goedkope koopwoningen (5%) en 27 koopwoningen op de NHG grens (14%). Daarmee is het aandeel betaalbaarheid 67%. Naast de behoefte aan sociale woningen voorziet Repelakker II met 55 nultredewoningen ook in een deel van de behoefte aan levensloopbestendige woningen en worden 20 appartementen toegevoegd.

Het voorgaand betekent dat naast de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte ook voldoende ruimte in de plancapaciteit is, om Repelakker III te realiseren.

7. Bestaand stedelijk gebied

Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijke gebied is extra motivering vereist.

Artikel 1.1.1 van het Bro geeft de volgende definitie van bestaand stedelijk gebied:

"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".

¹⁵ ABRvS 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:24.

¹⁶ Vgl. ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1668.

¹⁷ Overzicht plancapaciteit gemeente Maashorst per 1 januari 2023.

De beantwoording van de vraag of een plangebied als een bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro, kan worden aangemerkt, hangt volgens de Nota van toelichting (2017) af van de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het bestemmingsplan en de aard van de omgeving.¹⁸

Bij de beantwoording van deze vraag dient volgens de jurisprudentie van de Afdeling te worden beoordeeld of het voorgaande bestemmingsplan binnen het gebied reeds een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakt, of het gebied op grond van het voorgaande plan kan worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.¹⁹

Wanneer het voorgaande plan een zodanig samenstel van bebouwing mogelijk maakt, of het gebied als behorend bij zodanig bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, ziet het nieuwe plan op een gebied dat als bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, en artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is aan te merken. Daaraan doet niet af dat de bebouwing waarin het voorgaande plan voorzag ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan nog niet was gerealiseerd.²⁰

Verder is relevant dat de Afdeling heeft bepaald dat wanneer het voorgaande plan een zodanig samenstel van bebouwing niet mogelijk maakt, of het gebied niet als behorend bij zodanig bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, omstandigheden als bijvoorbeeld de situering van het plangebied aansluitend aan bebouwing en omgeven door een doorgaande weg, de aanduiding van het plangebied in de toepasselijke provinciale verordening als bestaand stedelijk gebied en de vermelding van het gebied in een structuurvisie, er in beginsel niet aan kunnen afdoen dat het plangebied niet voldoet aan de eisen die artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro stelt om als bestaand stedelijk gebied te kunnen worden aangemerkt.²¹

Het plangebied van de voorgenomen ontwikkeling is, zoals duidelijk is te zien op onderstaande afbeelding, ingesloten door bebouwing. Zo beschouwd behoort het plangebied binnen een bestaand stedenbouwkundig samenstel.

Zie voor de ligging van Repelakker III onderstaande afbeelding.

¹⁸ AbRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724.

¹⁹ AbRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340; AbRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1581.

²⁰ AbRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4654.

²¹ AbRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4654; AbRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340.



Afbeelding: Ligging Repelakker III in Zeeland.

In het huidige bestemmingplan 'Buitengebied' (hierna: 'het bestemmingsplan'), zij de gronden binnen het plangebied aangeduid met de bestemming 'Agrarisch-2'. De gronden zijn blijkens artikel 4.1.1 aanhef en onder a, van de planregels bestemd voor de ontwikkeling van een gemengde plattelandseconomie:

"4.1.1 Algemeen

De voor Agrarisch - 2 aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. de ontwikkeling van een in hoofdzaak gemengde plattelandseconomie;"

In de plantoelichting is dit als volgt toegelicht:

"Agrarisch - 2 (gemengde plattelandseconomie)

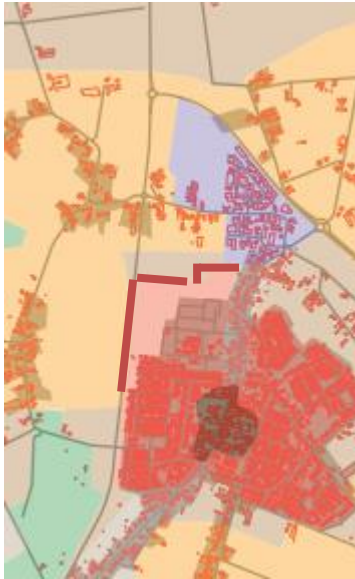
De zone gemengde plattelandseconomie omvat het agrarisch gebied waar ontwikkelmogelijkheden voor een gevarieerde plattelandseconomie aanwezig zijn.

Uitgangspunt voor de zone gemengde plattelandseconomie is om op plekken, waar een gemengde plattelandseconomie kansrijk is, hiervoor mogelijkheden te bieden. Deze zone kenmerkt zich door geclusterde bebouwing, veelal burgerwoningen, de nabijheid van kernen, kleinschaliger en meer besloten landschappen. De zone is geschikt voor agrarische bedrijven maar ook voor de ontwikkeling van niet-agrarische (neven)activiteiten, zoals wonen, recreatie en kleinschalige bedrijvigheid. Binnen deze zone biedt het bestemmingsplan mogelijkheden voor verbrede plattelandsontwikkeling en nevenactiviteiten die agrarische bedrijven kunnen ondersteunen. Daarnaast worden in dit gebied meer mogelijkheden voor functieverandering geboden. Bij eventuele agrarische bedrijfsbeëindiging vormt behoud van bestaande agrarische bouwvlakken in dit gebied geen specifieke beleidsuitgangspunt."²²(onderstreping mijnerzijds, CD).

²² Plantoelichting bestemmingsplan Buitengebied, p. 42.

De realisatie van de eerste 200 woningen is voorzien in het zuidelijke deel van het plangebied.

Naast de ruime bestemming, is het plangebied in de structuurvisie Landerd aangeduid als woonbuurt. Zie onderstaande afbeelding ter illustratie. Ook is een strook van het plangebied aangeduid als agrarisch gebied en is het noordelijke gedeelte van het plangebied aangeduid voor bebouwingsconcentraties.



Afbeelding: Uitsnede van afbeelding van de Deelgebiedenkaart uit de structuurvisie. De ligging van Repelakker III is (zeer) globaal met rood omlijnd aangeduid.

Uit onderstaande legenda behorende bij de Deelgebiedenkaart uit de structuurvisie, blijkt het gebied aangemerkt als woonbuurt.

-  agrarisch gebied
-  agrarisch gebied met beperkingen voor de veehouderij
-  bebouwingsconcentraties
-  bedrijventerrein
-  bos- en natuurgebied
-  centrum
-  gemengd lint
-  woonbuurt

Gelet op de ruime bestemming, de aanduiding van het plangebied als woonbuurt in de structuurvisie, is het plangebied beleidsmatig aan te merken als bestaand stedelijk gebied. Ook de ligging van het plangebied aan de rand van de kern van Zeeland,

ingesloten door bebouwing en doorgaande wegen rechtvaardigen de typering van het plangebied als bestaand stedelijk gebied. Het gedeelte van het plangebied dat in de structuurvisie is aangeduid als agrarisch gebied, valt buiten de ontwikkeling van de eerste fase van Repelakker III.

Voor zover geen sprake is van bestaand stedelijk gebied, geldt het volgende. Stec signaleert voor de periode tot 2033 een sterke behoefte aan grondgebonden koopwoningen. Dit is als volgt verwoord:

"De uitbreidingsbehoefte tot 2033 voor het grondgebonden segment is met 55% (basis) tot 61% (hoog) van de totale behoefte groter dan de behoefte aan appartementen/nultredenwoningen. In totaal is er behoefte aan circa 1.210 tot 2.175 grondgebonden woningen terwijl er behoefte is aan 1.005 tot 1.420 appartementen/nultredenwoningen."²³

Er is gezien of de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. Binnen bestaand stedelijk gebied zijn al plannen. Dit betreft vooral appartementen (centrum), maar dat hier geen ruimte is voor grondgebonden woningen, waaraan op de korte termijn behoefte is.

²³ Stec-groep 13 april 2023, Woningbehoefte-onderzoek Maashorst, p. 32.