

De Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking (verder: 'de Ladder') is ingericht voor een zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en ontwikkelingen in de omgeving. De Ladder geeft daarmee invulling aan het nationaal ruimtelijk belang gericht op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten. Dit belang staat beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte binnen een breder kader van een goede ruimtelijke ordening.

Bij besluit van 28 augustus 2012 is de Ladder voor duurzame verstedelijking toegevoegd aan artikel 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening. De inwerkingtreding was op 1 oktober 2012. Op 1 juli 2017 is de gewijzigde (nieuwe) Ladder inwerking getreden. Artikel 3.1.6 lid twee Bro omschrijft de Ladder 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 van toepassing op plannen voor woningbouwontwikkeling. Voor de Ladder is een onderzoek nodig dat uit een aantal stappen bestaat:

1. Is sprake van een stedelijke ontwikkeling?
2. Is de stedelijke ontwikkeling 'nieuw'?
3. Wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied?
4. Is er behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling?
5. Ligt de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied? Zo nee, waarom kan niet binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte worden voorzien?

De toepassing van de Ladder is mede bepaald door uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS). De ABRS heeft in een 'overzichtsuitspraak' op 28 juni 2017 op een rij gezet hoe de Ladder gebruikt moet worden. Hiermee wordt houvast geboden aan de rechtspraak.

Onderzoek

Met de hiervoor geformuleerde vragen over relevante aspecten van de Ladder is het onderzoek uitgevoerd.

1. Is sprake van een stedelijke ontwikkeling?
De laddertoets geldt alleen voor stedelijke ontwikkelingen. Artikel 1.1.1 onder i van het Bro definieert een stedelijke ontwikkeling als 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren,

detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'.

In het voorliggende plan waarin wordt voorzien in de bouw van 43 woningen met bijbehorende infrastructuur en groenvoorzieningen.

Daarmee kan ervan uitgegaan worden dat er sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Dus verdere toetsing aan de Ladder is nodig.

2. Is de stedelijke ontwikkeling 'nieuw'?

Daarvan is in het beginsel sprake als het nieuwe plan meer bebouwing mogelijk maakt dan er op grond van het voorheen geldende planologische regime aanwezig was, of kon worden gerealiseerd.

In het voorliggende plan wordt zoals onder 1 reeds beschreven een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk gemaakt.

3. Wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied?

De voorgenomen woningbouwontwikkeling voorziet met name in de woonwensen van de inwoners van Aerdt. Afstemming over de omvang van de woningbouwontwikkelingen en het benodigde aantal woningen vindt plaats in regionaal verband. Dit systeem van woonprogrammering is opgezet om tekorten en overschotten aan woningen te voorkomen.

4. Is er behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling?

De huidige woningnood (er is een substantieel tekort aan betaalbare en passende koop- en huurwoningen) is urgent en wordt op alle overheidsniveaus onderkent.

Dit laatste heeft geresulteerd in de navolgende (nieuwe) beleidsnota's en werkprogramma's over wonen, woningramingen en woningbehoefte:

- Nationale woonagenda 2018–2021. Zie paragraaf 3.1.2 van de toelichting.
- Actieplan Wonen 2020 – 2025. Zie paragraaf 3.2.3 van de toelichting.
- Liemerse Woonagenda 2017 – 2027. Zie paragraaf 3.3.2 van de toelichting.
- Prestatieafspraken 2021. Zie paragraaf 3.4.1 van de toelichting.
- Woonvisie Gemeente Zevenaar 2015-2025. Zie paragraaf 3.4.3 van de toelichting.

In de jurisprudentie is uitgemaakt dat voor de behoefte kan worden verwezen naar provinciale, regionale en of gemeentelijke (woon-)visies en (woningbouw-)programma's (uitspraak van 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1859 (Ede)e bestaande beleidsdocumenten inzake de woningbehoefte.

De schaarste op de huidige woningmarkt veroorzaakt exorbitante prijsstijgingen in huur- en koopwoningen/-appartementen. Meer woningen en

appartementen bouwen heeft in ieder geval een gunstig effect op de aanbodzijde.

Gemeenten hebben in het kader van woningbouwprogramma's de actuele behoefte, in samenwerking met provincie en de regio, reeds in beeld gebracht. Het onderhavige plan zal aansluiten op bestaand stedelijk gebied en voorziet in een urgente behoefte met de bouw van een groot aantal woningen waarvan een deel bestemd is voor ouderen en jongeren en/of jonge gezinnen/starters.

5. Licht de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied? Zo nee, waarom kan niet binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte worden voorzien?

Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt:

‘Bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, en ook de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur’.

De woningbouwontwikkeling ligt formeel gezien niet in bestaand stedelijk gebied. Er kan niet binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte worden voorzien omdat de locatie van de nieuwe woningbouwontwikkeling naar de letter van de wettelijke regeling aangemerkt zou moeten worden als buiten stedelijk gebied. Een groot deel van de gronden binnen het wijzigingsgebied heeft een agrarische bestemming en heeft nog een – beperkt – agrarische functie door de beëindiging van de agrarische activiteiten op het perceel Heuvelakkersestraat 2 Aerdt. De gronden worden in de toekomst gebruikt voor het weiden van schapen en hobbydieren. De gronden hebben geen bouwvlak voor een agrarisch bedrijf. Er wordt uitsluitend nog een schuilgelegenheid voor dieren toegestaan. Het uitoefenen van een reëel agrarisch bedrijf op deze gronden behoort al lang niet meer tot de mogelijkheden. De huidige agrarische functie is niet meer levensvatbaar.

Het grootste deel van plangebied maakt deel uit van de beoogde woonwijk Waaijkakkers dat binnen de bebouwde kom ligt. Feitelijk betreft het een inbreidingslocatie. Andere locaties voor een vergelijkbare grootschalige inbreiding voor woningbouw – ongeacht of het gebied aangemerkt moet worden aangemerkt als binnenstedelijk of buitenstedelijk – in Aerdt zijn niet voor handen. De invulling van deze locatie voor woningbouw in combinatie met de functieverandering van het perceel Heuvelakkersestraat 2 Aerdt is een passende ontwikkeling voor deze plek.

Conclusie

Zoals hiervoor vast is gesteld dient een groot deel van het plangebied formeel te worden aangemerkt als een niet binnenstedelijke ontwikkeling. Feitelijk betreft het echter een inbreidingslocatie in een verstedelijkt gebied, die al jarenlang voorzienbaar

was. Het plangebied wordt aan de noord- en oostzijde omringd en ingesloten door stedelijke functies zoals woningen. Het voorliggende plan vormt de definitieve afronding van een gewenste woonwijk die deel uitmaakt van een reeds bestaande planmatige woningbouwontwikkeling van het dorp Aerdt.