
Betreft : Memo Ladder voor Duurzame Verstedelijking
In opdracht van : gemeente Bodegraven-Reeuwijk
Datum : 30 juni 2015

Het uitwerkingsplan voor deelplan 4C maakt deel uit van de woningbouwlocatie Weideveld. Om de ontwikkeling hiervan mogelijk te maken is op 14 november 2012 het bestemmingsplan 'Weideveld' vastgesteld door de gemeenteraad van Bodegraven-Reeuwijk. Ten noorden en westen zijn eerdere deelplannen reeds ontwikkeld en gerealiseerd. Ook het plangebied is inmiddels bouwrijp gemaakt. Direct ten oosten van deelplan 4C is de ontsluitingsweg naar deelplan 4A aanwezig.

Het uitwerkingsplan voor deelplan 4C gaat uit van de realisatie van 11 woningen in verschillende (prijs)categorieën. Het plan betreft een zogenaamd CPO-project. Voor de woningen zijn 11 gegadigden/huishoudens bekend, die zich hebben verenigd in de 'Vereniging SamenBouwen in Weideveld' en samen met de gemeente werken aan de verdere planuitwerking. De groep gegadigden is divers van karakter en bestaat uit zowel starters, doorstromers en senioren. Daar waar afzonderlijke CPO-projecten vaak bestaan uit 'gelijkgestemden', is deze gevarieerde samenstelling uniek te noemen. In deze memo vindt de afweging plaats van dit project in het kader van de zogenaamde 'Ladder voor duurzame verstedelijking'.

Regelgeving

Besluit ruimtelijke ordening

Het rijk heeft 'de ladder voor duurzame verstedelijking' geïntroduceerd. De ladder is per 1 oktober 2012 ook als procesvereiste opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 3.1.6 lid 2). De 'ladder voor duurzame verstedelijking' heeft als doel om zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren en overprogrammering op regionaal niveau te voorkomen. De ladder bestaat uit drie treden (de 3 B's):

1. **Behoefte:** voorziet de voorgenomen stedelijke ontwikkeling in een actuele regionale behoefte waarin nog niet elders in de regio is voorzien? Het kan zowel om een kwantitatieve als een kwalitatieve behoefte gaan.
2. **Binnen- of buitenstedelijk:** indien er sprake is van een actuele regionale behoefte, dan moet worden beoordeeld of deze in bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden gerealiseerd, eventueel door benutting van beschikbare gronden, herontwikkeling of transformatie van bestaande locaties.
3. **Bereikbaarheid met meerdere modaliteiten:** indien gekozen moet worden voor een locatie buiten het stedelijke gebied, dan gaat de voorkeur uit naar een plek die (in de toekomst) bereikbaar is via verschillende vervoerswijzen.

Als definitie van bestaand stedelijk gebied wordt gehanteerd: "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." Volgens de nota van toelichting bij artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro moet daarbij worden bekeken of door het benutten van leegstaande verstedelijkingsruimte in bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien in de behoefte.

Verordening ruimte 2014

Ladder voor duurzame verstedelijking

De ladder is in de provinciale Verordening ruimte 2014 vertaald in artikel 2.1.1:

Lid 1 Ladder voor duurzame verstedelijking

Een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende eisen:

- a. de stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele behoefte, die zo nodig regionaal is afgestemd;
- b. in die behoefte wordt binnen het bestaand stads- en dorpsgebied voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, of
- c. indien de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stads- en dorpsgebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt gebruik gemaakt van locaties die,
 - I. gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld,
 - II. passen in de doelstellingen en richtpunten van de kwaliteitskaart van de Visie ruimte en mobiliteit, waarbij artikel 2.2.1. van toepassing is, en
 - III. zijn opgenomen in het Programma ruimte, voor zover het gaat om locaties groter dan 3 hectare.

Lid 2 Bestaand stads- en dorpsgebied

Onder bestaand stads- en dorpsgebied als bedoeld in het eerste lid, onder b, wordt verstaan: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing, met inbegrip van daartoe bouwrijp gemaakte terreinen, ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid (uitgezonderd glastuinbouw), detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Lid 3 Toepassing ladder voor duurzame verstedelijking op regionaal niveau

Gedeputeerde Staten kunnen bij de aanvaarding van een regionale visie aangeven in hoeverre de ladder voor duurzame verstedelijking op regionaal niveau geheel of gedeeltelijk is doorlopen. In de toelichting van het bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid, kan in dat geval worden verwezen naar de regionale visie als motivering of gedeeltelijke motivering dat de stedelijke ontwikkeling voldoet aan het eerste lid.

Uitgangspunt van de strategie voor de bebouwde ruimte is betere benutting van het bestaand stads- en dorpsgebied (BSD). Stedelijke ontwikkeling vindt daarom primair plaats binnen BSD. Niet alle vraag naar wonen en werken kan en hoeft te worden opgevangen binnen BSD. De ladder voor duurzame verstedelijking bevat het handelingskader. In de toelichting van de Verordening worden bovenstaande regels nader onderbouwd.:

Stap 1 houdt in dat aangetoond wordt dat de stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele behoefte, die zo nodig regionaal is afgestemd. Als het plan past in een actuele regionale visie die is aanvaard door Gedeputeerde Staten, is daarmee voldaan aan één of meer treden van de ladder. Gedeputeerde Staten geven bij de aanvaarding van de regionale visie aan in hoeverre daarmee op regionaal niveau de ladder voor duurzame verstedelijking is doorlopen, zodat bij individuele bestemmingsplannen daar naar kan worden verwezen. Bij het ontbreken van een regionale woonvisie hanteert de provincie terugvalopties, zoals aangegeven in het Programma ruimte.

Regionale afstemming hoeft niet voor elke ontwikkeling afzonderlijk plaats te vinden. Ontwikkelingen met een lokaal karakter (bijvoorbeeld kleinschalige voorzieningen met primair een functie op buurt-, wijk- of dorpsniveau) zullen meestal geen regionale afstemming behoeven. Ook kunnen op regionaal niveau gemeenten afspreken welke ontwikkelingen vanwege een lokaal karakter niet afzonderlijk afgestemd hoeven te worden binnen de regio.

Stap 2 houdt in dat wordt onderzocht in hoeverre in die behoefte kan worden voorzien binnen bestaand stads- en dorpsgebied (BSD), door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformering of anderszins, rekening houdend met belangrijke waarden en kwaliteiten van het gebied. In de begripsbepalingen is een definitie van bouwrijp gemaakt terrein opgenomen, die luidt: “terrein waarvan bodem en waterhuishouding zodanig zijn bewerkt dat het terrein geschikt is om bebouwd te worden. Het betreft bewerkingen zoals de aanleg van zand om de grond voor te belasten, de aanleg van (bouw)wegen en watergangen, de aanleg van een rioleringsstelsel, bodemsanering en het verwijderen van begroeiing en van oude bouwwerken”. Als een gemeente de eerste trede van de ladder voor duurzame verstedelijking (passen in actuele regionale behoefte) heeft doorlopen en het plan ligt in het BSD (tweede trede), dan is voor dat plan de ladder doorlopen. Als dat plan niet in BSD ligt, dan moet de gemeenten aantonen dat niet binnen BSD in de behoefte kan worden voorzien en het plan multimodaal is ontsloten (derde trede). De BSD-grens bepaalt dus niet of een plan kan doorgaan of niet, de grens bepaalt alleen of de gemeente al dan niet moet motiveren dat ze kiest voor een locatie buiten BSD om in de behoefte te voorzien.

Stap 3 houdt in dat indien is gebleken dat de ontwikkeling niet binnen bestaand stads- en dorpsgebied kan plaatsvinden, in die behoefte kan worden voorzien op locaties, die gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld. Daarbij moet de ontwikkeling van de betreffende locaties ook passen in de richtpunten van de kwaliteitskaart van de Visie ruimte en mobiliteit.

Provinciale werkwijze bestemmingsplannen na aanvaarding regionale woonvisie

De provincie heeft een memo uitgewerkt die ingaat op de algemene werkwijze bij bestemmingsplannen die is afgesproken tussen regio's en provincie in het kader van de regionale woonvisies (januari 2015). Deze werkwijze komt er op neer dat wanneer GS een regionale woonvisie aanvaardt, daarmee de behoefte aan en de regionale afstemming van het woningbouwprogramma in de bestemmingsplannen (zoals bedoeld in trede 1 van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking) is verantwoord. De provincie zet dan ook voor dat jaar het licht op groen voor de bestemmingsplannen die horen bij de regionale woonvisie: het woningbouwprogramma is direct akkoord. Voor de regio Midden-Holland is aangegeven dat de woningbouwprogramma's tot 2020 in de plannen uit de blokken I en III van de planlijst voldoende zijn afgestemd om te voldoen aan trede 1 van de ladder voor duurzame verstedelijking.

De regio past jaarlijks de planlijst aan om de reële marktopname aan te geven en daarmee inzicht te geven in de actuele behoefte. Dit is onderdeel van de actualisering van de regionale woonvisie. De woningbouwprogramma's zijn bij de huidige woonvisies aanvaard tot 2020. Bij de aanstaande actualisering (gepland voor zomer 2015) is gevraagd inzicht te geven in de tijdshorizon naar 2025 en vervolgens 2030.

Regionale Agenda Wonen

Regionale Agenda Wonen 2014

Het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland bij brief van 24 april 2014 ingestemd met de door de regio Midden-Holland overgelegde resultaten van de doorontwikkelde Regionale Agenda Wonen, te weten de jaarlijkse monitor woningbouw Midden-Holland, de regionale projectenlijst woningbouw en het regionaal afwegingskader woningbouw, ter verantwoording van de woningbouwopgave in bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Verordening ruimte 2012. In die brief is vermeld dat plannen die overeenstemmen met de doorontwikkelde Regionale Agenda Wonen voldoen aan de op basis van de

Verordening ruimte 2012 gestelde vereiste verantwoording van de behoefte en regionale afstemming als bedoeld in de ladder voor duurzame verstedelijking.

Bodegraven-Reeuwijk maakt deel uit van de woningbouwregio Midden-Holland. Woningbouwprogramma's worden in Midden-Holland verantwoord met de door GS tot juli 2015 aanvaarde Regionale Agenda Wonen en de Regionale Projectenlijst Woningbouw 2014 en bijbehorend regionaal afwegingskader. In de planlijst zijn de meerdere blokken opgenomen, waaronder:

- blok I planologisch 'harde' plannen en 'zachte' plannen als ze passen binnen WBR2010, met voorrang voor plannen met in de ogen van de provincie bovenregionale kwaliteit (geen regionale afstemming nodig, tenzij cf regionaal afwegingskader).

De woningbouwprogramma's in de plannen uit de blokken I en III van de planlijst zijn voldoende afgestemd om te voldoen aan trede 1 van de ladder voor duurzame verstedelijking. Weideveld, waaronder deelplan 4C, is opgenomen in blok I.

Actualisatie Regionale Agenda Wonen 2015

De regio past jaarlijks de planlijst aan om de reële marktopname aan te geven en daarmee inzicht te geven in de actuele behoefte. Bij de aanstaande actualisering (gepland voor oktober 2015) is gevraagd inzicht te geven in de tijdshorizon naar 2025 en vervolgens 2030. De RWP 2015 geldt in combinatie met het Regionale Afwegingskader Woningbouw Midden-Holland conform de Verordening Ruimte van de provincie Zuid-Holland als regionaal kader voor de verantwoording van woningbouw in bestemmingsplannen. De Regionale Projectenlijst Woningbouw [RWP] 2015 geeft inzicht in de actuele woningbouwplannen (met 10 en meer nieuwbouwwoningen) van de gemeenten in Midden-Holland. In de planlijst zijn de meerdere blokken opgenomen, waaronder:

- blok I planologisch 'harde' plannen en 'zachte' plannen mis deze passen binnen de bandbreedte WBR2013-BP2013, met voorrang voor plannen met in de ogen van de provincie bovenregionale kwaliteit (geen regionale afstemming nodig, tenzij cf regionaal afwegingskader).

Voor de gemeente Bodegraven-Reeuwijk betekent dat de bandbreedte WBR2013-BP2013 voor de woningbehoefte voor de periode 2015-2024 ligt tussen 915 en 1.111 woningen. Volgens de woningbouwplanning RWP2015 zijn in deze periode in blok 1 1.123 woningen opgenomen, waarvan circa 950 woningen harde plancapaciteit (blok I). In deze harde plancapaciteit is het project Weideveld blok 4C meegerekend. Daarmee is dit project in regionaal verband voldoende afgestemd om te voldoen aan trede 1 van de ladder voor duurzame verstedelijking.

Regionale afstemming van de RWP 2015 heeft reeds plaatsgevonden, aanvaarding door de GS wordt voorzien in oktober 2015. Weideveld (waaronder deelplan 4C) is opgenomen in zowel de RWP 2014 als RWP 2015. De provincie heeft aangegeven dat, vooruitlopend op de instemming met de RWP 2015, met dergelijke plannen in te kunnen stemmen.

Gemeentelijk woonbeleid

Woningbouwprogramma's worden in Midden-Holland verantwoord met de GS tot juli 2015 aanvaarde Regionale Agenda Wonen en de Regionale Projectenlijst Woningbouw 2014. Het gaat hierbij om de woningbouwaantallen (kwantiteit). In het gemeentelijke woonbeleid (actualisatie 2015) wordt dit verder gekoppeld aan de gewenste typering (kwaliteit).

Woningmarktanalyse (2011)

Als basis voor te ontwikkelen/ actualiseren woonbeleid voor de gemeente Bodegraven-Reeuwijk is een woningmarktanalyse (Companen, nr. 1901.100/g, d.d. 23 september 2011) uitgevoerd. Uit de analyse blijkt dat de plannen voor de huursector redelijk goed aansluiten, maar dat in de koopsector wordt ingezet op duurdere koopwoningen. Gezien de gewijzigde marktsituatie wordt aanbevolen om plannen tegen het licht te houden: is bijstelling in prijs mogelijk en bestaat er meer ruimte voor differentiatie in type. De analyse beveelt aan te zoeken naar het invullen van nichemarkten en naar het vergroten van de mate van consumentgerichtheid; hierbij moet gedacht worden aan kaveluitgifte en inzetten op Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO).

De invulling van Weideveld, deelplan 4C past goed binnen de gewenste kwalitatieve invulling van de bouwplannen zoals die volgt uit de woningmarktanalyse.

Programma-advies Weideveld

De marktomstandigheden zijn de afgelopen jaren gewijzigd. Dit vraagt voor creativiteit bij het invullen van het beoogde programma. Om hier invulling aan te geven heeft Companen, in 2011 een advies voor de locatie Weideveld opgesteld. De notitie gaat vooral in op de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte in relatie tot de locatie Weideveld. In de notitie worden vooral kansen gezien door:

- inzetten op een gelijkmatige bouwstroom.
- Kansen in de huursector
- Differentiatie in de koopsector
- Alternatieven, waaronder Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO)

Actualisatie woonvisie

De gemeente Bodegraven-Reeuwijk, Mozaïek Wonen en Woningbouwvereniging Reeuwijk zijn in 2014 gestart met het opstellen van een woonvisie (en prestatieafspraken) voor de gemeente. Naar verwachting wordt deze in het najaar van 2015 aan de gemeenteraad ter vaststelling voorgelegd. Uit het inmiddels doorlopen voorbereidingstraject blijkt dat het voorzien in voldoende goedkope(re) woningen aandacht vraagt, alsmede het voorzien in de woningbehoefte van starters en senioren.

In de woonvisie wordt voor de kwantitatieve behoefte uitgegaan van de eerder beschreven bandbreedte voor de woningbehoefte voor de periode 2015-2024 (915-1.111 woningen) overeenkomstig de afspraken met de regio Midden-Holland en de provincie.

Doorvertaling uitwerkingsplan

Toepassing Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Voordat toepassing van de ladder aan de orde is, moet allereerst vastgesteld worden of sprake is van een nieuwe 'stedelijke ontwikkeling'. De huidige stand van zaken in de jurisprudentie ten aanzien van dit onderwerp geeft aan dat de ontwikkeling van 9 woningen niet gezien wordt als stedelijke ontwikkeling en dat de ontwikkeling van 14 woningen wel gezien moet worden als stedelijke ontwikkeling. Aangezien deelplan 4C onderdeel uitmaakt van de grotere woningbouwlocatie Weideveld, waarvoor een bestemmingsplan is vastgesteld door de gemeenteraad, en met dit deelplan slechts 11 woningen mogelijk worden gemaakt,

constateren wij dat de ontwikkeling van Weideveld, deelplan 4C geen nieuwe stedelijke ontwikkeling betreft. Toepassing van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking is dan ook voor dit uitwerkingsplan niet noodzakelijk. Echter, aangezien de jurisprudentie voortdurend in ontwikkeling is, worden navolgend toch de treden van de ladder doorlopen.

Trede 1: behoefte

Bodegraven-Reeuwijk maakt deel uit van de regio Midden-Holland. Woningbouwprogramma's worden in deze regio verantwoord met de GS tot juli 2015 aanvaarde Regionale Agenda Wonen en de Regionale Projectenlijst Woningbouw 2014 en bijbehorend regionaal afwegingskader. Op dit moment wordt gewerkt aan de (jaarlijkse) actualisatie van de Regionale Agenda Wonen Midden-Holland Plus. De RWP 2015 geldt in combinatie met het Regionale Afwegingskader Woningbouw Midden-Holland conform de Verordening Ruimte van de provincie Zuid-Holland als regionaal kader voor de verantwoording van woningbouw in bestemmingsplannen. Regionale afstemming van de RWP 2015 heeft reeds plaatsgevonden, aanvaarding door de GS wordt voorzien in oktober 2015.

Volgens de afspraken met de provincie wordt voor de behoeftebepaling uitgegaan van de bandbreedte van de woningbehoeftebepalingen volgens de BP2013 en de WBR2013 van de provincie Zuid-Holland. Voor de gemeente Bodegraven-Reeuwijk betekent dit dat de bandbreedte voor de woningbehoefte voor de periode 2015-2024 ligt tussen 915 en 1.111 woningen. Volgens de woningbouwplanning RWP2015 zijn in deze periode in blok I 1.123 woningen opgenomen, waarvan circa 950 woningen harde plancapaciteit. In deze harde plancapaciteit is het project Weideveld blok 4C meegerekend. Daarmee is dit project conform de Verordening 2014 en de provinciale 'Werkwijze bestemmingsplannen na aanvaarding regionale woonvisie' voldoende in regionaal verband afgestemd om te voldoen aan trede 1 van de ladder voor duurzame verstedelijking. Weideveld (waaronder deelplan 4C) is opgenomen in zowel de RWP 2014 als RWP 2015. De provincie heeft aangegeven dat, vooruitlopend op de instemming met de RWP 2015, met dergelijke plannen in te kunnen stemmen.

Met deelplan 4C wordt voorzien in een programma dat aansluit op de aandachtsgebieden van het gemeentelijke woonbeleid (Woningmarktanalyse (2011), Programma-advies Weideveld en de actualisatie woonvisie): senioren, starters, goedkopere woningen. Het uitwerkingsplan voor deelplan 4C gaat uit van de realisatie van 11 woningen in verschillende (prijs)categorieën. Het te realiseren woonmilieu is passend binnen de opzet van Weideveld (het plan voldoet aan de uitwerkingsregels). Het programma voor deelplan 4C is een zeer gering aantal in de totale harde capaciteit (circa 950 woningen). Bovendien betreft het plan een zogenaamd CPO-project. Voor de woningen zijn 11 gegadigden/huishoudens bekend, die zich hebben verenigd in de 'Vereniging SamenBouwen in Weideveld' en samen met de gemeente werken aan de verdere planuitwerking. De groep gegadigden is divers van karakter en bestaat uit zowel starters, doorstromers en senioren. Door de opzet als CPO en de samenwerking met de verenigde gegadigden is een plan opgesteld dat in de wensen (en dus de behoefte) voorziet.

Trede 2: binnen- of buitenstedelijk

Deelplan 4C is onderdeel van de grotere woningbouwlocatie Weideveld. Hiervoor heeft de gemeenteraad een bestemmingsplan vastgesteld, met onder andere voor deelplan 4C een uitwerkingsplicht. De planologische aanvaardbaarheid, en daarmee of sprake is van bestaand stedelijk gebied, is met deze uitwerkingsplicht een gegeven. Volgens de nota van toelichting bij artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro moet worden bekeken of door het benutten van leegstaande verstedelijkingsruimte in bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien in de behoefte. Zoals ook volgt uit onder andere de uitspraak met het nummer 201303578/1/R4 kunnen naar het oordeel van de Raad van State planologische mogelijkheden waarvan nog geen gebruik is gemaakt, als leegstaande verstedelijkingsruimte worden aangemerkt.

Bovendien geldt dat ten noorden en westen van het betreffende uitwerkingsgebied de deelplannen 1, 2 en 4A inmiddels (grotendeels) zijn gerealiseerd. De ontsluitingsweg richting deelplan 4A is langs deelplan 4C gelegen. Een groot deel van het gebied, waaronder deelplan 4C is reeds bouwrijp gemaakt. Van agrarisch gebruik is dan ook geen sprake meer. De locatie voor deelplan 4C voldoet daarmee ook conform de Verordening aan de definitie voor bestaand stads- en dorpsgebied.

Trede 3: bereikbaarheid met meerdere modaliteiten

Doordat de ontwikkeling van de woningen binnen bestaand stedelijk gebied worden gerealiseerd, is afweging in het kader van stap 3 van de ladder niet noodzakelijk.

Conclusie

Gezien het voorgaande wordt ten aanzien van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking geconcludeerd:

Trede 1: de ontwikkeling van Weideveld, deelplan 4C voldoet aan de actuele en regionaal afgestemde woningbehoefte.

Trede 2: het plangebied is gelegen in bestaand stedelijk gebied.

Trede 3: aangezien sprake is van een binnenstedelijke ontwikkeling, is het doorlopen van deze treden niet noodzakelijk.