

# Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Lengelseweg 43 te 's-Heerenberg

Gemeente Montferland





# Inhoud

1.	Algemeen .....	1
1.1	Inleiding.....	1
1.2	Ladder voor duurzame verstedelijking .....	1
1.3	Stedelijke ontwikkeling.....	1
1.4	Planbeschrijving.....	2
2.	Inhoudelijke toets .....	2
2.1	Inleiding.....	2
2.2	Behoefte.....	2
2.2.1	Algemeen .....	2
2.2.2	Provincie Gelderland .....	3
2.2.3	Regio Liemers .....	4
2.2.5	Gemeente Montferland.....	4
2.3	Conclusie .....	7
2.4	Bestaand stedelijk gebied .....	8
3	Samenvatting en conclusie.....	9
3.1	Algemeen .....	9
3.2	Kwantitatieve behoefte.....	9
3.3	Kwalitatieve behoefte .....	9
3.4	Conclusie .....	9

# 1. Algemeen

## 1.1 Inleiding

Midden in de kern van 's-Heerenberg ligt de voormalige fabriek van Royal Fassin B.V.. Begin 2000 is Royal Fassin B.V. verhuisd naar het industrieterrein in 's-Heerenberg, waarmee de fabriek aan de Lengelseweg 43 leeg is komen te staan. De oudste delen van het gebouwencomplex zijn gebouwd in 1920. In de loop der tijd hebben tevens diverse wijzigingen plaatsgevonden. De hoge schoorsteen die eens bij het bedrijf stond, is inmiddels gesloopt. Het gebouw heeft een zekere cultuurhistorische waarde als element in de geschiedenis van de kern 's-Heerenberg.

Royal Fassin B.V. heeft het voornemen de zogeheten Fassinlocatie te herontwikkelen tot een nieuw woonmilieu. Hierbij wordt een deel van de contour van de bestaande fabriek behouden (gevels) en omgevormd naar woningen, en worden nieuwe woningen in het plangebied toegevoegd. In het midden van het gebied zal een overkapte parkeergelegenheid gecreëerd worden met een bovenliggende daktuin.

De volgende twee paragrafen van dit hoofdstuk geven een korte toelichting op het wettelijk kader dat geldt voor de Ladder voor duurzame verstedelijking. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk volgt de planbeschrijving. Vervolgens volgt in hoofdstuk 2 de inhoudelijke toets aan de Ladder. Aansluitend volgt in hoofdstuk 3 de conclusie.

## 1.2 Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking is opgenomen als procesvereiste in artikel 3.1.6, lid 2 van het Bro. Het doel van de Ladder is 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.

Met de ladder worden eisen gesteld aan de motivering van onder meer bestemmingsplannen en ruimtelijke onderbouwingen die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken. De toelichting bij een bestemmingsplan of ruimtelijke onderbouwing voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien die ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

## 1.3 Stedelijke ontwikkeling

Wat onder stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro (artikel 1.1.1. onder i) opgenomen. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit *“een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen”*. De realisatie van de woningen moet worden aangemerkt als stedelijke ontwikkeling, meer concreet een woningbouwlocatie.

Overigens is de term ‘woningbouwlocatie’ niet gedefinieerd in het Bro. Uit jurisprudentie (zie bijvoorbeeld (ABRvS201407135/1/R1 en ABRvS201501297/1/R4) blijkt dat woningbouwplannen met 11 woningen niet hoeven te worden aangemerkt als woningbouwlocatie, maar woningbouwplannen voor 12 woningen wel. In voorliggend plan worden 40 nieuwe woningen gerealiseerd, wat dus moet worden aangemerkt als woningbouwlocatie. Om die reden is een toets aan de Ladder noodzakelijk, waarin voorliggend document voorziet.

## 1.4 Planbeschrijving

Het voorliggende plan voorziet in de realisatie van 40 woningen, opgedeeld in 19 appartementen, elf rijwoningen, zes levensloopbestendige woningen en vier twee-aaneengebouwde woningen. Daarnaast zal de openbare ruimte sterk veranderen door het aanleggen van verschillende groenstructuren en het aanleggen van een verdiepte parkeergarage. Bovenop de parkeergarage ontstaat een vlonder die toegang geeft tot verschillende woningen en waarop een daktuin wordt gesitueerd.

## 2. Inhoudelijke toets

### 2.1 Inleiding

In voorliggend hoofdstuk volgt de inhoudelijke toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. In de volgende paragraaf wordt uiteen gezet of het nieuwbouwplan voorziet in een behoefte. Vervolgens wordt in de derde paragraaf gezien in hoeverre de ontwikkeling is gelegen binnen bestaand stedelijk gebied.

### 2.2 Behoeft

#### 2.2.1 Algemeen

De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. Het plangebied ligt in het zuiden van de gemeente Montferland in de kern 's-Heerenberg. De provincie Gelderland stuurt op een gezonde regionale woningbouwprogrammering. Hierbij is de provincie ingedeeld in zes regio's. De gemeente Montferland valt onder de 'Regio Arnhem-Nijmegen'.



Bron: Provincie Gelderland

## 2.2.2 Provincie Gelderland

Het rapport 'Primos 2019' is de meest recente bevolkings- en woningmarktprognose van de provincie Gelderland. Deze prognose is gebaseerd op de prognose van het CBS en de verwachte woningbouwproductie voor de komende jaren. Uit het rapport komt naar voren dat de huidige prognose voorziet in ongeveer één miljoen huishoudens in 2040. De prognose van 2017 ging nog uit van 972.000 huishoudens in 2040. Het woningtekort in Gelderland bedraagt 4 procent. In de koopsector is de behoefte sterk gericht op het goedkope en middeldure segment. Door prijsstijgingen loopt het aanbod in het goedkope segment terug.

Gelderland heeft dus te maken met een urgente vraag naar meer woonruimte. Tot 2030 moeten er in de provincie ruim 80.000 nieuwe woningen gebouwd worden. Het provinciale 'Actieplan Wonen 2020-2025' is een actieplan voor heel Gelderland. Met het plan wil de provincie het tekort aan (betaalbare) huizen terugdringen. Er moet worden gewerkt aan het oplossen van het woningtekort. Vanuit deze insteek benoemt het 'Actieplan Wonen 2020-2025' twaalf acties voor de woningmarkt en nodigt gemeenten en andere bij het bouwen en wonen betrokken partijen uit om samen met de provincie een impuls te geven aan de (verdere) versterking en vernieuwing van de regionale samenwerking. De twaalf acties zijn ondergebracht in drie thema's. Deze thema's betreffen:

- acties om de woningbouw te versnellen;
- acties voor betaalbaar wonen;
- acties voor meer flexibele woonvormen.

### *Acties om de woningbouw te versnellen*

Het 'Actieplan Wonen' versnelt de komende vijf jaar de bouwproductie van 43.000 woningen met vijftig doorbraakprojecten beginnend met grote projecten met een harde status<sup>1</sup> die voor 2025 gerealiseerd kunnen zijn. Daarnaast zorgen de acties ervoor dat overal in Gelderland in bestemmingsplannen voldoende bouwplannen zijn opgenomen die uitgevoerd kunnen worden.

### *Acties voor betaalbaar wonen*

Het 'Actieplan Wonen' zorgt voor de betere beschikbaarheid en betaalbaarheid van sociale en middeldure huur- en koopwoningen. De provincie zet daarbij niet alleen bestaande provinciale instrumenten in, zoals afspraken in de regionale woonagenda's, maar draagt ook bij aan de financiering en/of totstandkoming van deze woningen.

### *Acties voor meer flexibele woonvormen*

Het 'Actieplan Wonen' wil 2.000 flexibele woningen (tijdelijke huizen gerealiseerd door nieuwbouw of transformatie van bestaande woningen) toevoegen.

---

<sup>1</sup> De harde plancapaciteit betreft het aantal nieuwbouwwoningen die op basis van een onherroepelijk planologisch kader, zoals een bestemmingsplan, reeds is toegestaan, maar nog niet zijn gerealiseerd.

### 2.2.3 Regio Liemers

#### **Liemerse Woonagenda 2020-2025**

Op 13 oktober 2020 is door de Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland de Liemerse Woonagenda 2020-2025 vastgesteld, waarmee de agenda onderdeel is van het provinciaal beleid. Bij de vaststelling van de Liemerse Woonagenda is aangegeven dat Woonvisie 2016-2020 van de gemeente nog het geldend beleidskader is.

De regionale woningbouwafspraken zijn tot stand gekomen op basis van recentelijk uitgevoerd onderzoek naar de toekomstige woonbehoeftes in de Liemers en is doorvertaald naar de verschillende gemeenten. Waar men vijf jaar geleden nog bezig was met de aanstaande krimp en het terugbrengen van de nieuwbouw aantallen, voorziet men nu dat er hard aan de slag gegaan moet worden met extra locaties om in de groeiende woningbehoefte te voorzien.

In de nieuwe woningbehoefte prognoses is er geen sprake meer van een krimp in de Liemers. De prognoses uit 2019 laat tenminste tot 2040 een huishoudensgroei zien. Voor die groeiende vraag van huishoudens zullen nieuwe woningen gebouwd moeten worden. De groei is het grootst in de komende vijf jaar (ongeveer 500 woningen per jaar). Vanaf 2025 ligt deze op ongeveer 300 per jaar en na 2030 is vooralsnog een beperkte groei van 50 woningen per jaar voorzien. De focus voor de toevoeging van nieuwe woningen in de regio ligt vooral bij de inbreidingslocaties en de transformatielocaties.

Met de woonagenda wordt sterker ingezet op bouwen naar behoefte (zowel kwalitatief als kwantitatief) en is men afgestapt van harde afspraken over het aantal te bouwen woningen. Ten opzichte van 2017 ligt het accent nu sterk op de olopemde woningtekorten en de betaalbaarheid van woningen voor midden inkomensgroepen. Volgens het woningbehoefte onderzoek zou tot 2025 bijna de helft van het woningbouwprogramma moeten bestaan uit betaalbare koopwoningen. De gemeente moet daarom bij nieuwbouwprojecten sturen op de te realiseren prijsklassen en het aandeel sociale huurwoningen. In de kleine kernen wordt bijvoorbeeld ingezet op specifiek maatwerk met woningbouw waarmee naar aard en omvang van de kern gericht wordt ingespeeld op de lokale woningvraag met het behouden en versterken van de groene kwaliteiten van de Liemers.

### 2.2.5 Gemeente Montferland

#### **Structuurvisie Montferland**

Op 23 april 2009 is de Structuurvisie Montferland 'Ideeën voor een plek' vastgesteld. De structuurvisie geldt voor het gehele gemeentelijke grondgebied, met uitzondering van de bebouwde kommen. Het doel van de structuurvisie is tweeledig:

- Het samenbrengen en actualiseren van bestaande visies en andere beleidsdocumenten in een nieuwe visie. Het gaat dus niet om het formuleren van nieuw beleid, maar om het samenbrengen in een visie van reeds bestaand beleid.
- Het bestendigen van het gevestigde voorkeursrecht voor enkele uitbreidingslocaties; in het Regionaal Plan van de Stadsregio Arnhem/Nijmegen zijn een aantal uitbreidingsrichtingen van woonkernen opgenomen. In de structuurvisie worden deze zoekrichtingen vertaald en begrensd in concrete locaties. Daarnaast kan via de structuurvisie het gevestigde voorkeursrecht voor enkele uitbreidingslocaties worden bestendigd.

Deze structuurvisie blijft een visie op hoofdlijnen. De structuurvisie is in beeld gebracht op de kaart Structuurvisie Montferland. Op de kaart is het plangebied aangeduid als 'contour bebouwd gebied'. Hierbinnen is woningbouw mogelijk.



### Woonvisie Montferland 2016-2020

In de Woonvisie Montferland 2016-2020 legt de gemeente haar ambities, doelstellingen en maatregelen vast over het wonen in de gemeente voor de komende jaren. De gemeente hanteert daarbij de volgende visie op het wonen.

*De gemeente Montferland is een groene gemeente, die haar inwoners de kans geeft binnen deze gemeente de wooncarrière te doorlopen. Bijzondere aandacht krijgen de jonge, vaak startende huishoudens en de groeiende groep ouderen. Bestaande woongebieden, woningen en vastgoed worden optimaal benut en ontbrekende woningen en woonruimten voegen we toe. De gemeente Montferland wil haar bewoners een prettige woon- en leefsituatie op kernniveau blijven bieden. De gemeente heeft vooral een regierol bij het realiseren van haar doelen.*

Bij deze visie behoren de volgende ambities:

- Inwoners moeten binnen de gemeente een wooncarrière kunnen doorlopen. Dat houdt in dat de gemeente jonge en startende woningzoekenden de kans wil geven binnen de gemeente de gewenste woning te vinden, waar mogelijk op kernniveau.
- Huishoudensgroei neemt af en bevolking verandert van samenstelling, o.a. vergrijzing. De gemeente wil deze groeiende groep ouderen en mensen met een zorgvraag ondersteunen om zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen blijven wonen.
- De gemeente wil een huurwoningvoorraad die wat betreft omvang en betaalbaarheid past bij de woningvraag van de huidige en toekomstige inwoners. Daarnaast streeft de gemeente naar een meer duurzame en energiezuinige woningvoorraad.
- Er zijn nog ruim 1.000 woningen nodig in de periode 2015-2025; met de provincie zijn afspraken gemaakt voor het realiseren van 419 woningen in de periode 2015-2019.
- Huisvesten van vergunninghouders om bijdrage te leveren aan het actuele vraagstuk.
- Leefbaarheid in de kernen en wijken bevorderen door woningbouw, door verbetering van bestaande woningen en de woonomgeving.



**Notitie woningbouwbehoefte 2019-2030**

De gemeente Montferland maakt onderdeel uit van de woningmarktregio Arnhem Nijmegen. Dit betekent dat in Montferland de in de regio Arnhem en Nijmegen afgestemde huisvestingsverordening van kracht is. De gemeente Montferland neemt op het gebied van wonen, zorg en welzijn, verduurzaming en veiligheid deel aan de regio Achterhoek. De gemeente Montferland vormt samen met de gemeenten Duiven, Zevenaar, Doesburg en Westervoort de subregio de Liemers. In de Liemerse woonagenda wordt voor Montferland een ruimte voorzien in de periode 2017 – 2027 van 880 tot 1.110 woningen (koop en huur).

*Woningmarkt Montferland*Bevolking en huishoudens

Op lange termijn gaat het aantal inwoners in de gemeente Montferland dalen wat wederom invloed heeft op de huishoudenontwikkeling. Het wordt geprognosticeerd dat vanaf 2030 het aantal inwoners als ook het aantal huishoudens gaat dalen. Hoewel het aantal huishoudens vanaf 2030 daalt, zal tot 2050 het totale aantal huishoudens niet onder 15.800 dalen, zoals geprognosticeerd in Primos2017 en CBS. Tot 2030 wordt een huishoudengroei van 6,3% geprognosticeerd. In 2050 is het aantal huishoudens ten opzichte van 2018 met ca. 3% gegroeid. Door een daling in de gemiddelde huishoudgrootte stijgt het aantal huishoudens, alsmede stijgt de vraag naar kleinere woonruimtes zoals bijvoorbeeld één en twee persoons huishoudens voor 75 plussers.

Woningvoorraad en woningbehoefte

70% van de woningvoorraad bestaat uit koopwoningen, ca. 25% uit corporatiewoningen en 5% zijn commerciële huurwoningen. De huidige koopvoorraad bestaat voornamelijk uit eengezinswoningen en voor een klein deel uit appartementen. De gemeente gaat uit van een groei van de woningvoorraad die minimaal gelijk is aan de geprognosticeerde huishoudensgroei. De gemeente kiest voor de gewenste toename van de woningvoorraad tot 2030 een bandbreedte van 950 tot 1.350 woningen. De woningvoorraad is in 2030 hiermee 16.000 tot 16.400 woningen groot.

Er bestaat dus voornamelijk behoefte aan woningen voor een-en tweepersoonshuishoudens in de koopsector als ook sociale huurwoningen. Ook is er behoefte aan eengezins- en levensloopbestendige koopwoningen om gezinnen en ouderen te huisvesten.

## 2.3 Conclusie

### **Kwantitatieve behoefte**

Uit de voorgaande paragraaf komt naar voren dat, in de regio Liemers, de gemeente Montferland tussen de 880 en 1.110 woningen mag realiseren in de periode 2017 tot 2027. Dit om aan de behoefte te voldoen die voor de gehele regio Liemers geldt. Uit de notitie woningbouwbehoefte 2019-2030 blijkt de vraag naar woningen echter nog groter. Hieruit blijkt dat er tussen de 950 en 1.350 woningen gerealiseerd dienen te worden om minimaal de woningvoorraad te laten groeien met dezelfde toename als de geprognosticeerde huishoudensgroei. Dit zijn, gemiddeld, 115 woningen per jaar. Daarnaast zijn dit circa 16 woningen per jaar meer dan overeengekomen op regionaal niveau.

### **Kwalitatieve behoefte**

Uit de voorgaande paragraaf komt naar voren dat in de gemeente Montferland vooral behoefte is aan eengezinswoningen in de koopsector, levensloopbestendige koopwoningen, sociale huurwoningen en aan woningen voor een- en tweepersoonshuishoudens.

### **PM kwalitatieve behoefte**

## 2.4 Bestaand stedelijk gebied

In artikel 1.1.1 onder h van het Bro is een nadere omschrijving van het begrip 'bestaand stedelijk gebied' vastgelegd. Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt: *“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”*.

Het plangebied ligt in de kern van 's-Heerenberg. In de nabije omgeving wordt het plangebied omringd door andere stedelijke functies zoals wonen en bedrijvigheid. Er is met het plan sprake van een functiewijziging van bedrijf naar wonen.

### **3 Samenvatting en conclusie**

#### **3.1 Algemeen**

In het voorliggend document is de ontwikkeling van het plangebied gelegen aan de Lengelseweg 43 getoetst aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Het plan voorziet in de realisatie van 40 woningen op voormalig bedrijventerrein.

#### **3.2 Kwantitatieve behoefte**

Per saldo is sprake van een toename van 40 woningen. Binnen het kader van het provinciaal, regionaal en gemeentelijk beleid levert het initiatief een bijdrage aan het bereiken van de doelstelling over het toevoegen van woningen.

#### **3.3 Kwalitatieve behoefte**

**PM kwalitatieve behoefte**

#### **3.4 Conclusie**

Geconcludeerd kan worden dat met het initiatief gelegen in nabijheid van een bestaand stedelijk gebied wordt voorzien in zowel de kwantitatieve als kwalitatieve behoefte aan woningen binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de (her)ontwikkellocatie. De ontwikkeling voldoet daarmee aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (artikel 3.1.6, lid 2 van het Bro).