

**stec
groep**



Ladder Holland Rijnland

Basisonderbouwing plannen wonen

Stec Groep aan Holland Rijnland

Peter van Geffen & Bouke Timmen
September 2016

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Inleiding	4
1.1 Achtergrond plan A.....	4
1.2 Ladder voor duurzame verstedelijking.....	4
1.3 Trede 0: plan A is een/geen nieuwe stedelijke ontwikkeling en daarmee wel/niet Ladderplichtig	5
1.4 Marktregio overwegend B, regionale afstemming binnen (subregio's) Holland Rijnland.....	5
2 Plan A past binnen de Ladder	6
2.1 Trede 1: plan A voorziet in een actuele regionale behoefte	6
2.2 Trede 2: plan A ligt binnen bestaand stedelijke gebied OF de nieuwe stedelijke ontwikkeling kan niet in bestaand stedelijk gebied worden ontwikkeld	7
2.3 Trede 3: plan A is passend ontsloten	8

Voorwoord

Voor u ligt de basis Ladderonderbouwing voor woonplannen in Holland Rijnland die een nieuwe stedelijke ontwikkeling betreffen. Deze basisonderbouwing hebben we gebaseerd op de Rijks-Ladder (Bro), inclusief alle jurisprudentie hierover. Naast de Rijks-Ladder moeten plannen ook voldoen aan de provinciale Ladder en -beleid.

Mogelijke aandachtspunten die wij zien:

- Uw systeem van kwantitatief programmeren voldoet aan de Ladder. De onderbouwing van categorie 4-projecten (bovenregionale vraag) vinden wij alleen niet voldoende actueel en sterk. De Raad van State heeft recent bepaald (uitspraak Nieuwkoop) dat appellant geen reden heeft aangevoerd waardoor de betrokken gemeenteraad zich niet mocht baseren op de regionale woonvisie op dit punt van bovenregionale behoefte. In onze ogen is dit echter geen garantie voor de toekomst.
- Uw systeem van kwalitatief programmeren voldoet grotendeels voor de Ladder in planologisch-juridisch opzicht (Raad van State); de vraag is of u zelf hier om markttechnische of beleidsmatige stappen in wilt zetten zoals het verder focussen op verschillende typen woonmilieus en/of doelgroepen. Ook kan verdere stappen zetten in kwalitatief programmeren handvatten opleveren voor de discussie of een plan binnen of buiten bestaand stedelijk gebied (BSG/BSD) kan.
- De aanpak van trede 2 is op dit moment per gemeente anders. In bijgaande basisonderbouwing hebben we daarom meer generieke tips voor gegeven. De provincie heeft al ambtelijk aangegeven dit een belangrijk aspect te vinden: hoe onderbouwen gemeenten – op meer uniforme wijze – de (on)mogelijkheid om binnen BSG (BSD) in de behoefte te voorzien.

Bovenstaande punten zijn besproken met het AO wonen en de begeleidings- en stuurgroep van het regionale Ladderonderzoek en worden opgepakt.

REGIONAAL LADDERONDERZOEK HOLLAND RIJNLAND

Gemeenten in Holland Rijnland zijn samen een traject gestart om efficiënter en effectiever met de Ladder voor duurzame verstedelijking om te gaan. Samenwerking bij de Ladder heeft immers voordelen in termen van informatieverzameling, minder gedoe, makkelijker onderbouwingen maken maar ook betere afstemming.

Onderdeel van deze gezamenlijke aanpak is het opstellen van 5 basismotiveringen op maat voor diverse stedelijke functies. Naast deze motivering voor plannen voor wonen zijn er basismotiveringen gemaakt voor winkels, bedrijventerreinen, kantoren en voor plannen die meer globaal/flexibel van aard zijn.

Naast een effectiviteits- en efficiëntieslag die met de basismotiveringen wordt beoogd geven de motiveren zicht op 'witte vlekken': wat is nodig voor een Ladderonderbouwingen in Holland Rijnland voor verschillende stedelijke functies? De motiveringen zijn in de regio doorgesproken om te kijken waar gemeenten behoefte hebben om verder samen stappen te zetten.

In de motiveringen zijn per trede tips en mogelijke motiveerlijnen opgenomen in begeleidende teksten. Deze notitie is overigens geen blauwdruk, elke situatie kan anders zijn, bij de Raad van State is altijd sprake van casuïstiek. Ook jurisprudentie kan wijzigen. Gemeenten zijn uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor een adequate Laddermotivering in het kader van het Bro.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond plan A

Algemene beschrijving van het plan

1.2 Ladder voor duurzame verstedelijking

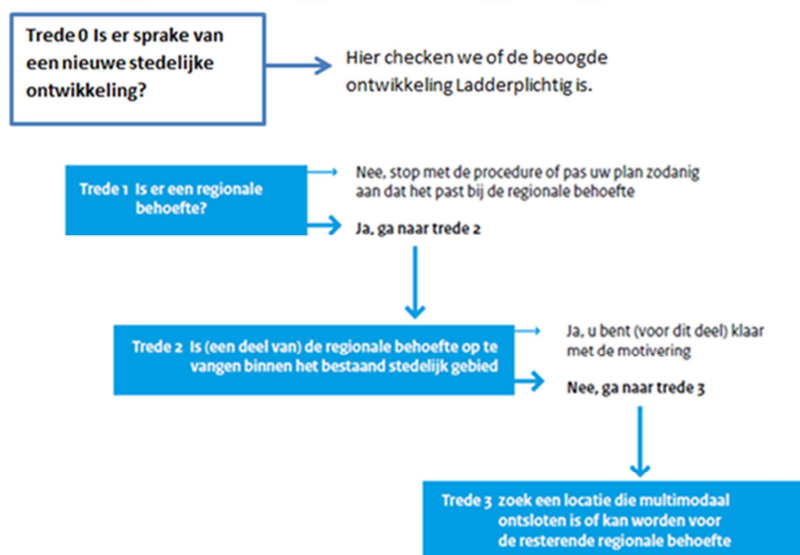
De Ladder is opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van het Rijk en per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Bro. Overheden moeten op grond van het Bro alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen motiveren aan de hand van de drie treden van de Ladder. De Ladder is verankerd in het Bro in de artikelen 1.1.1 en 3.1.6. De tekst uit het Bro luidt als volgt:

‘De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

1. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
2. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
3. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.’

De Ladder is van toepassing op een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Wij noemen dit trede 0. Pas als sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet een ontwikkeling worden gemotiveerd volgens de treden van de Ladder.

FIGUUR 1: SCHEMATISCH OVERZICHT LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING



In 2017 wordt de Laddertekst in het Bro vernieuwd. De definitieve tekst is nog niet bekend. Op basis van de concepttekst die is vrijgegeven door de Minister taxeren wij dat er geen grote materiele effecten uitgaan van de wijziging.

1.3 Trede 0: plan A is een/geen nieuwe stedelijke ontwikkeling en daarmee wel/niet Ladderplichtig

Om te bepalen of sprake is van een Ladderplichtige ontwikkeling is van belang of de ontwikkeling is aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Artikel 1.1.1. van het Bro geeft de volgende definitie voor een stedelijke ontwikkeling:

'Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocatie of andere stedelijke voorzieningen'.

Relevant is dan of plan A is aan te merken als woningbouwlocatie volgens het Bro. Voor wonen ligt de ondergrens op maximaal 11 woningen (ABRvS 16 september 2012, ECLI:NL:RVS:2015:2921). Plan A maakt planologisch Y woningen mogelijk en kwalificeert daarmee als woningbouwlocatie en is Ladderplichtig.

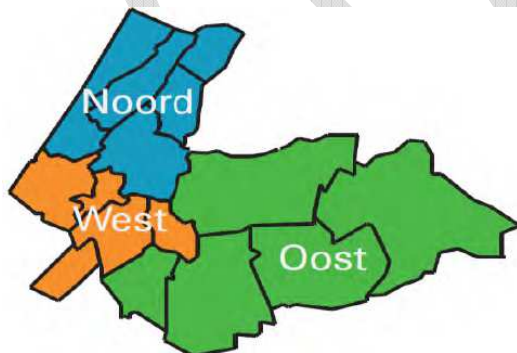
GEEN NIEUWE STEDELIJKE ONTWIKKELING VOLGENS ARTIKEL 3.1.6 BRO?

Een motivering in het kader van een [goede ruimtelijk ordening](#) blijft vereist. De principes achter de Ladder vormen een belangrijk onderdeel van een goede ruimtelijke ordening. Daarnaast moet de uitvoerbaarheid van een plan hoe dan ook worden onderbouwd volgens artikel 1.1.1 Bro. Neem daarom altijd een goede Laddermotivering op in de toelichting van een bestemmingsplan.

1.4 Marktregio overwegend B, regionale afstemming binnen (subregio's) Holland Rijnland

Het gaat bij de Ladder voor duurzame verstedelijking o.a. om het voorkomen van planoverschotten op de (regionale) woningmarkt. In de regionale woonagenda Holland Rijnland (2014) – belangrijke Ladderbouwsteen voor bestemmingsplannen – worden drie subregio's onderscheiden:

- Noord: Hillegom, Lisse, Noordwijk, Noordijkerhout en Teylingen.
- West: Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Voorschoten.
- Oost: Alphen aan den Rijn, Kaag en Braassem, Nieuwkoop, Rijnwoude en Zoeterwoude.



MOTIVEER WAT DE PASSENDE MARKTREGIO IS VOOR DIT PLAN

Voor de Afdeling is belangrijk dat er een vorm van regionale afstemming plaatsvindt. Uw systeem van programmeren met provinciale ramingen en afgestemde planlijsten helpt hierbij sterk. Ga daarom voor de afbakening van de marktregio o.a. in op de vraag-aanbodssituatie in de regio, is er overaanbod dat reguliere migratiestromen kan verleggen en daarmee de (reguliere) woningvraag kunnen beïnvloeden?

2 Plan A past binnen de Ladder

2.1 Trede 1: plan A voorziet in een actuele regionale behoefte



Woningvraag in de marktregio voor de periode 2016-2026 is circa X woningen

Gemeenten in Zuid-Holland hanteren de provinciale woningbehoefteraming (WBR2013) als basis voor het vaststellen van de vraag naar nieuwe woningen en de programmering daarvan. Omdat alle gemeenten in de provincie zich baseren op dezelfde gegevens ontstaat een eenduidig beeld van de woningvraag per gemeente. In 2016 komt de nieuwe provinciale woningbehoefteraming uit (WBR2016), tot die tijd geldt de WBR2013 als meest actuele marktinzicht voor het bepalen van de woningvraag. Op basis van de WBR2013 is in de marktregio voor de periode 2016-2026 vraag naar circa X woningen.

Harde plancapaciteit in de marktregio goed voor circa Y woningen

Gemeenten in Holland Rijnland werken met een regionaal afgestemde planlijst, samen met provincie, waarbij de harde plancapaciteit in lijn wordt gebracht met de woningvraag volgens de WBR. Uit deze planlijst blijkt dat in de marktregio circa Y woningen zijn vastgelegd in harde plannen.

Plan A voorziet in een kwantitatieve actuele behoefte van Z woningen in de marktregio

In de marktregio is sprake van een kwantitatieve actuele behoefte van Z woningen voor de periode 2016-2026. Hiertoe komen we door de vraag op basis van de provinciale WBR2013 te confronteren met het aanbod in harde plannen, zie bovenstaand figuur.

- Woningvraag in de marktregio bedraagt X woningen.
- Aanbod in harde plannen binnen marktregio goed voor Y woningen.
- De resterende actuele behoefte die hieruit volgt is Z woningen.
- Plan A voorziet in deze behoefte met Y woningen.

Plan A voorziet daarnaast in een kwalitatieve behoefte

TWEE MOGELIJKHEDEN VOOR EEN KWALITATIEVE MOTIVERING

- De Ladder vraagt naast een kwantitatieve ook een kwalitatieve afweging van u als gemeente. Wanneer u voldoende kwantitatieve ruimte hebt motiveer dan liever dat u een flexibel, breder programma mogelijk maakt. U heeft hier namelijk alle ruimte voor, blijkt uit jurisprudentie.
- Als u echter iets planologisch mogelijk maakt dat kwalitatief niet kan landen binnen bestaand stedelijk gebied (bijvoorbeeld nieuwe landgoederen of PO met grote kavels/tuinen) dan is het wel relevant dit kwalitatief goed uit te werken. Zo kunt u namelijk mogelijk een motiveerlijjn opbouwen waardoor u aantoont dat u uw nieuwe stedelijke ontwikkeling niet in bestaand stedelijk gebied kunt faciliteren. Dit is relevant voor uw onderbouwing voor trede 2 van de Ladder.

Plan A is bovendien regionaal en met provincie afgestemd

Plan A is opgenomen op de regionaal afgestemde planlijst. Zoals aangegeven hanteren gemeenten in Zuid-Holland de provinciale WBR(2013) als uitgangspunt om de woningvraag te bepalen. Gemeenten in Holland Rijnland werken met een planlijst, samen met provincie, waarbij de harde plancapaciteit in lijn wordt gebracht met de woningvraag volgens de WBR. Naast deze kwantitatieve afstemming zijn woonmilieus in kaart per plan waarover kwalitatieve afstemming heeft plaatsgevonden.

2.2 Trede 2: plan A ligt binnen bestaand stedelijke gebied OF de nieuwe stedelijke ontwikkeling kan niet in bestaand stedelijk gebied worden ontwikkeld

Om te bepalen op een locatie wel of niet onder bestaand stedelijk gebied (hierna: BSG) valt is allereerst het Bro, artikel 1.1.1, relevant. Voor BSG wordt in het Bro de volgende definitie gegeven:

'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.'

Daarnaast volgt uit de jurisprudentie dat de geldende bestemming relevant is. Geldt er een agrarische bestemming die de ontwikkeling ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca niet mogelijk maakt dan is er geen sprake van BSG (ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340). Het is niet vereist dat het geldende bestemmingsplan bouwmogelijkheden ten behoeve van stedelijke voorzieningen bevat, het kan bijvoorbeeld ook om stedelijk groen gaan (ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:125).

VOOR PROVINCIALE LADDER IS BEGRIP BESTAAND STADS- EN DORPSGEBIED (BSD) RELEVANT

Ontwikkelingen moeten naast de Rijks-Ladder ook voldoen aan de provinciale Ladder. Waar de Rijks-Ladder werkt met het begrip bestaand stedelijk gebied (BSG) hanteert de provincie het begrip bestaand stads- en dorpsgebied (BSD). In de verordening is de volgende maatgevende definitie voor BSD gegeven:

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.

Daarmee volgt de verordening op grote lijnen de definitie in het Bro met de interpretatie dat de provincie kassen niet onder het BSD en bouwrijpe terreinen wel onder het BSD rekent.

Plangebied van plan A is (on)bebouwd en ligt binnen/buiten het bestaand stedenbouwkundig samenspel van bebouwing, daarnaast laat het geldend bestemmingsplan wel/geen stedelijke functie toe: de locatie ligt binnen/buiten BSG.

MOGELIJKE MOTIVEERLIJNEN VOOR PLANNEN BUITEN BSG EN DE '3 HECTAREKAART'

- Motiveer dat er binnen BSG geen alternatieven zijn waar ruimte is voor deze stedelijke ontwikkeling. U hoeft niet alle 'open' plekken af te lopen. Een locatie die volgens de gemeentelijke structuurvisie een parkachtige groene invulling moet krijgen is in beginsel bijvoorbeeld geen alternatieve locatie. Ook omvang van locaties in relatie tot het beoogde samenhangende programma kan een rol spelen in uw motivering.

- Motiveer dat u op de locatie buiten BSG kwaliteiten mogelijk maakt die binnen BSG niet kunnen landen. Bijvoorbeeld landgoederen of bepaalde woonmilieus die binnen BSG niet gerealiseerd kunnen worden.
- Leg uit dat u alle inbreidingslocaties hebt bekeken en dat deze geen ruimtelijk alternatief bieden. Doe dit niet te gedetailleerd, hier kunnen weer gedetailleerde zienswijzen op komen (zie ook ECLI:NL:RVS:2015:487).
- Belangrijk: zorg voor een generieke visie op in- en uitbreiding. Liefst in gemeentelijke structuurvisie. Raadsbesluiten over ruimtelijke keuzes in structuurvisie kunnen veel input leveren voor trede 2.
- Als er wel een mogelijkheid is binnen BSG waar de betreffende behoefte kan worden opgevangen eventueel motiveren dat deze ruimte wordt benut met een andere ontwikkeling/functie. Is er bijvoorbeeld al een zacht plan? Of zorgt u voor 'onderprogrammering' om Ladderruimte te houden voor het vullen van deze locaties met nog onbekende initiatieven? (zie ook ECLI:NL:RVS:2014:307).
- Vanuit de verordening volgt een aanvullende voorwaarde voor ruimtelijke ontwikkelingen buiten BSD. Volgens de verordening moeten nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen buiten BSD van meer dan 3 ha in het door Provinciale Staten (PS) vastgestelde Programma ruimte staan.

2.3 Trede 3: plan A is passend ontsloten

WONINGBOUWLOCATIE PASSEND ONTSLOTEN?

Geef trede 3 altijd expliciet plaats binnen uw Ladderonderbouwing. Trede 3 is feitelijk alleen van toepassing op locaties buiten BSG. Is dit het geval geef dat dan aan. Voor locaties buiten BSG moet u WEL motiveren hoe het plan passend ontsloten is. Dit betekent dat u moet onderbouwen dat de locatie naar de aard en de eisen van de ontwikkeling adequaat is ontsloten. Dit kunt u bijvoorbeeld doen door voor diverse modaliteiten de bereikbaarheid van de locatie te beschrijven. Meestal is een passende tekst van een halve pagina afdoende.