

**stec
groep**



Basis Ladder- onderbouwing

Wonen Overijssel (RWP's) –concept-

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
2	Basistekst: Plan x past binnen de Ladder	3
2.1	In Overijssel is een systeem van regionale afspraken zodat iedere gemeente binnen de eigen behoefte ontwikkelt, de provincie borgt dit.....	3
2.2	Trede 1: Plan x voorziet in een actuele regionale behoefte naar y woningen	3
2.3	Trede 2: Plan x ligt binnen BSG ... of De nieuwe stedelijke ontwikkeling kan niet in BSG worden ontwikkeld	5
2.4	Trede 3: Plan x is passend ontsloten.....	6
2.5	Plan x is bovendien regionaal afgestemd.....	6

1 Inleiding

De Ladder is opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van het Rijk en sinds oktober 2012 als motiveringseis opgenomen in het Bro. Overheden moeten op grond van het Bro elke nieuwe stedelijke ontwikkeling in een bestemmingsplan motiveren aan de hand van de drie treden van de Ladder. De Ladder is geënt op de oude 'SER- Ladder' uit 1999 die al langer gebruikt werd bij de afweging voor nieuwe bedrijventerreinen. De Ladder voor duurzame verstedelijking is verankerd in het Bro in artikel 3.1.6 lid 2. 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:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. 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;
- c. 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'.

In Overijssel is in 2015 hard gewerkt aan regionale woonafspraken voor West-Overijssel en Twente. Begin 2016 zijn woonafspraken door de gemeenten in Overijssel en de provincie ondertekend. Belangrijk onderdeel van de woonafspraken is betere regionale woonprogrammering (RWP) op basis van de principes van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Afspraken hierover zijn vastgelegd in de RWP's voor West-Overijssel en Twente. De RWP's in Overijssel vormen voor gemeenten en provincie het kader voor de woonprogrammering. Daarbij kunnen gemeenten onderbouwingen voor de Ladder voor een belangrijk deel baseren op de RWP's.

Gemeenten moeten eerst zelf checken of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (artikel 3.1.6 lid 2 in samenhang met artikel 1.1.1 Bro). Immers, een Ladderonderbouwing is enkel verplicht voor deze ontwikkelingen. Voor wonen ligt de ondergrens op maximaal 11 woningen (ABRvS 16 september 2012, ECLI:NL:RVS:2015:2921). Dit neemt niet weg dat ook ontwikkelingen die formeel niet Ladderplichtig zijn wel in het kader van de vereiste goede ruimtelijke ordening en uitvoerbaarheidstoets moeten worden gemotiveerd.

In deze notitie leggen we uit hoe een basis Laddermotivering eruit kan zien op basis van de RWP's: zie hoofdstuk 2. Tycho Lam (Hekkelman Advocaten) heeft vanuit Ladder-juridische bril meegelezen. Daarbij zijn per trede tips en mogelijke motiveerlijnen opgenomen in begeleidende teksten. Deze notitie is overigens een advies, elke situatie kan anders zijn, bij de Raad van State is altijd sprake van casuïstiek. Lijnen van jurisprudentie zijn verwerkt tot eind januari 2016. Iedere gemeente is zelf verantwoordelijk voor een adequate Laddermotivering in het kader van het Bro.

2 Basistekst: Plan x past binnen de Ladder

2.1 In Overijssel is een systeem van regionale afspraken zodat iedere gemeente binnen de eigen behoefte ontwikkelt, de provincie borgt dit

In het RWP Twente/West-Overijssel zijn afspraken vastgelegd waarin gemeenten in Twente/West-Overijssel zich moeten houden. Zo zijn vraag en aanbod voor de regio in kaart gebracht op basis van dezelfde uitgangspunten en afspraken gemaakt over programmering en afstemming van woonplannen.

Gemeenten in Overijssel maken maximaal 100% van de gemeentelijke vraag voor de komende 10 jaar naar woningen beschikbaar in harde plannen. De provincie borgt dit. Door te programmeren voor de eigen behoefte zorgen gemeenten ervoor dat er geen overaanbod in harde plannen ontstaat op de (regionale) woningmarkt. Hierdoor gaat er in principe geen extra aanzuigende werking uit naar huishoudens uit andere gemeenten. Daarbij zijn migratiecijfers verwerkt in de huishoudensprognose en daarmee ook de regionale behoefte.

Gemeenten die over een 'historische' harde bestemmingsplancapaciteit beschikken van meer dan 100% van de woningvraag, brengen het overaanbod met maximale voortvarendheid terug (maximaal 3 jaar vanaf januari 2016). De provincie ziet hierop toe. Verder borgt de provincie met de verordening dat gemeenten uitsluitend uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden met een plancapaciteit tot maximaal 100% van de woningvraag kunnen benutten. Hiermee worden buurgemeenten beschermd tegen negatieve effecten van overprogrammering bij buurgemeenten.

2.2 Trede 1: Plan x voorziet in een actuele regionale behoefte naar y woningen

Actuele regionale behoefte: woningvraag minus aanbod in harde plannen

De Overijsselse gemeenten gebruiken de huishoudingsprognose van Primos 2013 als basis voor het vaststellen van de vraag naar nieuwe woningen en de programmering daarvan. Primos wordt alom in Nederland hiervoor gebruikt. Zodra er goede inzichten¹ ontstaan over Primos 2015 – in 2016 – kijkt Overijssel opnieuw naar de situatie. Voor gemeenten en de provincie is Primos 2013 – zolang goede inzichten nog niet beschikbaar zijn – het meest actuele marktinzicht voor het bepalen van de woningvraag.

Plan x voorziet in een actuele behoefte van y woningen in gemeente x

In de gemeenten x is sprake van een kwantitatieve actuele behoefte van y woningen voor de periode 2016-2026. Hiertoe komen we door de vraag op basis van Primos2013 te confronteren met het aanbod in harde plannen (directe bouwtitels, uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden).

- Woningvraag voor gemeente x bedraagt y woningen.
- Aanbod in harde plannen goed voor y woningen.

¹ Op macroniveau – provincie Overijssel – ondersteunt Primos 2015 op hoofdlijnen het beeld van Primos 2013. Op microniveau – gemeenten – laat Primos 2015 echter nog onverklaarbare fluctuaties zien ten opzichte van Primos 2013. ABF-research, Stec Groep, provincie en gemeenten in Overijssel en zoeken uit waardoor verschillen ontstaan en werken aan goede inzichten voor Overijssel.

- De resterende actuele behoefte die hieruit volgt is y woningen.

TABEL 1: INDICATIE WONINGVRAAG EN BESCHIKBARE HARDE PLANCAPACITEIT IN DE PERIODE 2016-2026 PER GEMEENTE (VOORBEELD WEST-OVERIJSSSEL)

Gemeente/ regio	Woning vraag	Harde plancapaciteit	Waarvan uitwerkings- plichten	Aandeel harde plannen t.o.v. de woningvraag	Resterende actuele behoefte
West-Overijssel	17.849	13.578	4.906	76%	4.271
Kop Noord	1.788	1.386	300	78%	402
Staphorst	591	612	300	104%	0
Steenwijkerland	1.197	774	0	65%	423
Kop Zuid	8.541	6.487	3.269	76%	2.054
Kampen	1.880	2.042	1.009	109%	0
Zwartewaterland	540	635	240	118%	0
Zwolle	6.121	3.810	2.020	62%	2.311
Vechtdal	3.419	2.623	347	77%	796
Hardenberg	1.921	1.319	347	69%	602
Dalfsen	1.022	845	0	83%	177
Ommen	476	459	0	96%	17
Salland	4.101	3.082	990	75%	1.019
Deventer	2.727	1.969	900	72%	758
Raalte	880	759	0	86%	121
IJlst-Wijhe	494	354	90	72%	140

Bron: ABF-Research, Primos2013, opgave gemeenten. Harde plancapaciteit gedefinieerd als plan met onherroepelijke status waarop een directe bouwtitel ligt. Op uitwerkingsplichten rust geen directe bouwtitel.

TIPS EN MOGELIJKE MOTIVEERLIJNEN TREDE 1

Kwalitatief motiveren, hoe doet u dat?

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 motiveerlijn 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.

Ook voor overprogrammeringsgemeenten is de kwalitatieve behoefte zeer relevant. U kunt een nieuw plan beter onderbouwen wanneer u aangeeft dat een plan absoluut niet mogelijk is binnen de beschikbare harde plancapaciteit, zie hierna.

Zelf overprogrammeringsgemeente?

Gemeenten met overprogrammering lopen risico op trede 1 van de Ladder. Wanneer een gemeente met overprogrammering toch een plan in procedure wil brengen, bijvoorbeeld omdat sprake is van een kwalitatief zeer onderscheidend/goed plan, zet de gemeente idealiter de volgende stappen:

- Stem aan de voorkant zeer goed af met provincie, subregio en andere planrelevante gemeenten (zie RWP).
- Zorg voor een kwalitatief zeer sterke onderbouwing voor uw woningbouwplan.

- Breng het nieuwe bestemmingplan tegelijk in procedure met een plan waar plantitels worden geschrapt (plangebieden hoeven niet aangrenzend te zijn).

Zo laat u zien dat overprogrammering wordt teruggedrongen en verkleint u Ladderrisico's.

Spreiden van de lokale behoefte over kernen

Gemeenten mogen de (lokale) actuele behoefte beleidsmatig spreiden over de gemeente/kernen. U hoeft dus niet de omvang van ieder plan bij iedere kern te onderbouwen. Een vertaling van de behoefte van gemeente naar kernniveau is dus niet altijd nodig, zie uitspraak: ECLI:NL:RVS:2016:24.

2.3 Trede 2: Plan x ligt binnen BSG ... of De nieuwe stedelijke ontwikkeling kan niet in BSG worden ontwikkeld

TIPS EN MOGELIJKE MOTIVEERLIJNEN TREDE 2

Wel of niet binnen bestaand stedelijk gebied?

Geef trede 2 altijd expliciet plaats binnen uw Ladderonderbouwing. Ligt uw plan binnen BSG geef dit dan duidelijk aan. Ligt u plan buiten BSG dan moet u ook motiveren waarom uw plan niet binnen BSG kan worden opgevangen.

- Om te bepalen op een locatie wel of niet onder 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 van de Afdeling 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, zie uitspraak: 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, zie uitspraak: ECLI:NL:RVS:2016:125.

Motivering van een ontwikkeling buiten BSG

Voor ontwikkelingen buiten BSG moet u motiveren waarom inbreiding geen mogelijkheden biedt. Enkele mogelijke motiveerlijnen:

- 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? (zie ook ECLI:NL:RVS:2014:307).

2.4 Trede 3: Plan x is passend ontsloten

TIPS EN MOGELIJKE MOTIVEERLIJNEN TREDE 2

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:

- Is de locatie goed bereikbaar met de auto? Hoe is ontsluiting richting belangrijke uitvalswegen en voorzieningen?
- Is de locatie te bereiken met het openbaar vervoer? Is er een treinstation of bushalte in de buurt van de locatie?
- Is de locatie ook per fiets en te voet goed bereikbaar?

Meestal is een passende tekst van een halve pagina afdoende.

2.5 Plan x is bovendien regionaal afgestemd

Zoals aangegeven werken gemeenten in Overijssel met dezelfde uitgangspunten om overprogrammering te voorkomen. Binnen de RWP's is de afspraak gemaakt maximaal 100% van de gemeentelijke vraag naar woningen beschikbaar te maken in harde plannen.

Door te programmeren voor de eigen behoefte zorgen gemeenten ervoor dat er geen overaanbod in harde plannen ontstaat op de (regionale) woningmarkt. Hierdoor gaat er in principe geen extra aanzuigende werking uit naar huishoudens van andere gemeenten. Daarbij zijn migratiecijfers verwerkt in de huishoudensprognose en daarmee ook de regionale behoefte.

Daarnaast is plan x regionaal afgestemd volgens de in het RWP opgenomen afstemmingsprocedure. Gemeenten in de subregio en andere planrelevante gemeenten (voor ontwikkelingen buiten BSG) vinden het plan daarmee ook passend binnen de Ladder en programmering in de regio.