

Ladder voor duurzame verstedelijking

datum	27 maart 2023	
aan	Carin Stolzenbach-van der Doelen	Antea Group
van	Wim Koers	Antea Group
project	OP Noordoevers Zwijndrecht	
projectnr.	0480722.100	
betreft	Onderbouwing ladder duurzame verstedelijking	

1 Noordoevers

Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking is opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu van het Rijk en per eind 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening. Overheden moeten op grond van het Bro alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen motiveren aan de hand van de Ladder. Sinds 1 juli 2017 is de Laddersystematiek in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) gewijzigd. De Ladder is verankerd in artikel 3.1.6. lid 2 Bro en luidt 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’.

Op grond van artikel 1.1.1 lid 1 onder h van het Bro wordt onder ‘bestaand stedelijk gebied’ verstaan:

“bestaand stedenbouwkundig samenspel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij horende openbare of sociaal-culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur”.

We concluderen dat het hier om bestaand stedelijk gebied gaat, aangezien er sprake is van herontwikkeling van bedrijventerrein naar woningbouw. De huidige bestemmingen worden gekenmerkt als stedelijk; “Bedrijf” en “Bedrijventerrein”.

Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO), dan is een plan Ladderplichtig. Een stedelijke ontwikkeling wordt in artikel 1.1.1 Bro gedefinieerd als een:

‘Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijk voorzieningen’.

De Ladder is alleen van toepassing op een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarvan is in beginsel sprake als het nieuwe bestemmingsplan meer bebouwing mogelijk maakt, of dat er een functiewijziging van zodanige aard en omvang plaats vindt dat om die reden sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In het Bro is geen ondergrens voor de minimale omvang van een nieuwe stedelijke ontwikkeling vastgelegd. Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de omgeving. Het gaat hierbij zowel om fysiek ruimtebeslag als de wijziging of toevoeging van functies.

Onderhavig bestemmingsplan maakt de toevoeging van 405 woningen mogelijk. Ingevolge jurisprudentie is er vanaf de ontwikkeling van 12 woningen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling die getoetst moet worden aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Voorliggend bestemmingsplan is daarmee ‘ladderplichtig’.

In de Omgevingsverordening van provincie Zuid-Holland is opgenomen dat gedeputeerde staten bij de vaststelling van een regionaal woningbouwprogramma kunnen aangeven in hoeverre de ladder voor duurzame verstedelijking op regionaal niveau geheel of gedeeltelijk is doorlopen, mits het regionaal woningbouwprogramma past in de regionale woonvisie en de regionale woonvisie een uitwerking bevat van de in de provinciale omgevingsvisie genoemde doelstellingen. Dit is het geval voor de herontwikkeling van Noordoevers, daarmee wordt voldaan aan de behoeftetoets in de ladder.

Onderzoeksgebied: Drechtsteden

Het onderzoeksgebied van de 'ladder' wordt gebaseerd op de verhuisstromen van, naar en binnen Zwijndrecht. Een kwart van de verhuisbewegingen vindt plaats binnen de gemeente Zwijndrecht (zie tabel 1). Dit is lager dan het landelijk gemiddelde van 38%. Het aantal gevestigde personen is iets hoger dan het aantal vertrokken personen. Dit verschil is echter minimaal. Gezien het relatief hoge aandeel migratie uit en naar Zwijndrecht is het relevant om de regionale woningmarkt te beschouwen. De regionale woonmarkt wordt afgebakend als de gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Deze gemeenten staan ook wel bekend als de Drechtsteden en zijn ruimtelijk en functioneel met elkaar verbonden. In het gelijknamige samenwerkingsverband wordt de regionale woningmarktambities en -strategie bepaald en vastgelegd in de regionale Woonvisie 2017-2031 'Goed wonen in de Drechtsteden, de regionale Groeiagenda en de PALT. Deze gemeenten vormen in dit onderzoek het onderzoeksgebied voor de woningmarkt.

Type verhuizing	Aantal bewegingen	Percentage
Binnen Zwijndrecht	1.556	25%
Gevestigde personen	2.301	37%
Vertrokken personen	2.286	37%
Totaal	6.143	100%

Tabel 1. Verhuizingen in aantal en percentage naar type verhuizing 2019 (bron: CBS, 2021)

Behoeft

Omdat het voor deze ontwikkeling om een bestemmingsplan gaat met verbrede reikwijdte, wordt een periode van 20 jaar gehanteerd. De behoefte wordt daarom bepaald tot 2040. De woningbehoefte wordt berekend door de woningbouwopgave (vraag) te verminderen met de planvoorraad (toekomstig aanbod).

Marktonderzoek

In de gemeentelijke woonvisie (Woonplan Zwijndrecht 2020-2030) is Noordoevers aangewezen als een locatie met (boven)regionale potentie voor wonen in het topsegment. Het voornemen is om vermogende woningzoekenden aan te trekken en aan de regio te binden. Dit betekent dat de woningen en de woonomgeving moeten passen bij deze doelgroep. Om inzicht te krijgen in de wensen van deze doelgroep is een marktonderzoek uitgevoerd, waarvan hierna de conclusies zijn weergegeven.

Er zijn twee doelgroepen voor Noordoevers:

1. Gezinnen van alle leeftijden met een hoog inkomen hebben een voorkeur voor een eengezinswoning in één van de volgende woonmilieus: landelijk, luxe woonwijk, dorps, woonwijk laagbouw.
2. Empty nesters (55-75 jaar) met een hoog inkomen hebben een voorkeur voor een appartement in één van de volgende woonmilieus: luxe woonwijk, dorps, woonwijk laagbouw, landelijk.

In Noordoevers wordt gestreefd naar een woonkwaliteit die onderscheidend is binnen Zwijndrecht en die ook onderscheidend is van de nieuwbouw in De Volgerlanden. De kwaliteit van de architectuur wordt bewaakt met een beeldkwaliteitsplan.

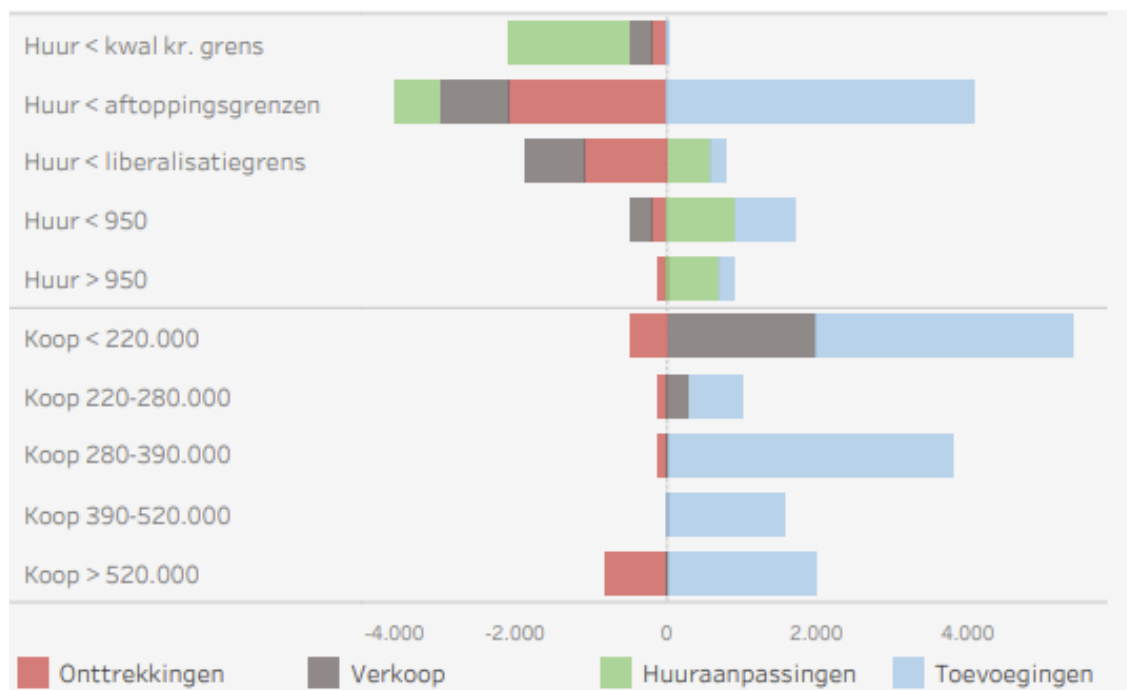
Voorop staat dat de locatie zich onderscheidt van de omgeving door de ligging in het groen en dicht bij de rivier. Dit biedt kansen voor de ontwikkeling van een voor de regio uniek woonmilieu. Voor Noordoevers is de verwachting dat de meeste huishoudens uit een gebied met een straal van 6,3 km rond Zwijndrecht komen. Als alleen naar de hogere segmenten wordt gekeken, zal het grootste deel komen uit een gebied met een straal van 8 km rondom de locatie. Het grootste percentage van de vraag naar het hogere segment gaat uit naar eengezinswoningen (koop) met een prijs tussen €300.000,- en €600.000,-.

In de bestaande voorraad in de gemeente Zwijndrecht is er een tekort aan twee onder één kap woningen, vrijstaande woningen en appartementen met lift. Een programma met eengezinshuizen, bij voorkeur twee onder één kap woningen en vrijstaande woningen in het segment tussen €300.000,- en €600.000,- is daarmee goed inpasbaar in Noordoever. Een kleiner percentage van de woningen kan duurder zijn dan €600.000,-, maar deze moeten dan wel van hoge kwaliteit zijn. Appartementen zijn ook mogelijk, in kleine aantallen met goed uitzicht en privacy.

Woningbouwopgave: 14.030 woningen nodig

Rigo (2020) heeft onderzoek gedaan naar de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte in de Drechtsteden (zie tabel 4). De kwantitatieve behoefte bedraagt tussen 2020-2040 14.030 woningen (inclusief inlopen fricties). Naar ratio bedraagt de behoefte naar woningen in Zwijndrecht tot 2040 1.320 woningen. Op basis van de realisatieagenda wonen van provincie Zuid-Holland (2023) betreft de bruto nieuwbouwopgave 9.412 woningen in regio Drechtsteden tussen 2022 – 2030.

Op basis van het onderzoek van Rigo concentreert de kwalitatieve woningvraag zich hoofdzakelijk op koopwoningen (64%) en koopappartementen (23%). Er is een overschot aan eengezinshuizen, maar wel vraag naar huur appartementen (13%). De behoefte concentreert zich hoofdzakelijk op het toevoegen van koopwoningen en het midden en duurdere huursegment, zie figuur 1.



Figuur 1. Ontwikkeling woningvoorraad 2019 – 2030 (bron: Kwalitatieve woningbehoefteverkenning Zuid-Holland 2019)

Toekomstig aanbod: harde plancapaciteit van 8.017 woningen

De actuele plancapaciteit van het onderzoeksgebied is gebaseerd op de regionale realisatieagenda wonen van provincie Zuid-Holland voor de zuidelijke regio's. In regio Drechtsteden is een (beschikbare) netto harde plancapaciteit van 8.017 woningen.

Woningbehoefte: 6.013 woningen

Als de vraag afgezet wordt tegen de harde plancapaciteit dan volgt hieruit een behoefte aan 6.013 woningen in het onderzoeksgebied, zie tabel 2.

Type	Onderzoeksgebied
Harde netto plancapaciteit	8.017
Woningbouwvraag (2030)	9.412
Woningbouwvraag (2040)	14.030
Woningbehoefte 2030	1.395
Woningbehoefte 2040	6.013

Tabel 2. Woningbehoefte in de Drechtsteden

Kwalitatieve behoefte: duurdere koopwoningen en huurwoningen

Uit het onderzoek van Rigo (2020) blijkt dat er vooral behoefte is aan koopwoningen en koopappartementen ten koste van sociale huurwoningen. Voor het type woning gelden de volgende conclusies:

- Het bestaand aanbod aan goedkope koopwoningen (< € 177.400) overstijgt de (toekomstige) vraag, er is daarmee een overschot van deze woningen.
- De vraag naar betaalbare koopwoningen (€ 177.400 - € 250.000) blijft gelijk met het aanbod. Er is geen behoefte aan meer woningen.
- Er is beperkte behoefte aan middeldure koopwoningen (€ 250.000 - € 300.000).
- Er is een sterke behoefte aan duurdere koopwoningen (vanaf € 350.000). Het aanbod hiervan is zeer beperkt, terwijl de vraag vanuit doorstromers groot is.
- Voor huurwoningen is er hoofdzakelijk behoefte in de prijssegmenten €410 - €587 en €629 - €711.
- Er is vraag naar centrum- en groen stedelijke woonmilieus. Er is een overaanbod van suburbane woonmilieus.

De herontwikkeling voorziet in de herontwikkeling naar woningen. Het betreft een gevarieerd bouwprogramma met zowel appartementen als grondgebonden woningen. Naar verwachting zullen er ook woningen in het duurdere segment worden voorzien, wat aansluit bij de behoefte in het onderzoeksgebied. Daarnaast wordt door het gevarieerde bouwprogramma verschillende type woningen voorzien, waardoor de doorstroming op de woningmarkt beter op gang kan komen.

Conclusie

Om de herontwikkeling van Noordoever in Zwijndrecht mogelijk te maken is de ladder voor duurzame verstedelijking onderbouwd. Tussen 2020-2040 is er behoefte aan 6.013 woningen in de Drechtsteden. Door het gevarieerde bouwprogramma wordt er voorzien in de behoefte aan verschillende type woningen en kan de doorstroming op de woningmarkt beter op gang komen. Gezien de sterke woningbehoefte in de gemeente Zwijndrecht en de Drechtsteden is er geen aanleiding om onaanvaardbare ruimtelijk economische effecten (leegstand) te verwachten als gevolg van de beoogde ontwikkeling. De herontwikkeling van Noordoever voldoet aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.