



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Doetinchem, Terborgseweg 74-80

Gemeente Doetinchem

Datum: 3 oktober 2023

Projectnummer: 170151.01

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	5
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	6
2.1	Stedelijke ontwikkeling	6
2.2	Verzorgingsgebied	7
2.3	Behoeft	8
2.4	Bestaand stedelijk gebied	13
3	Conclusie	14

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 oktober 2012 is de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' toegevoegd aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Op 1 juli 2017 is een wijziging van het Bro in werking getreden, waarbij de Ladder voor duurzame verstedelijking is aangepast. De (gewijzigde) Ladder is in artikel 3.1.6 Bro lid 2 vastgelegd 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.

Het doel dat hiermee wordt beoogd is het stimuleren van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening, onder meer door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden, het bevorderen van vraaggerichte programmering en het voorkomen van overprogrammering. Met de ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke besluiten nagestreefd. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet daarom altijd worden afgewogen en gemotiveerd. Daarbij moet een beschrijving worden gegeven van de behoefte aan de betreffende ontwikkeling. Indien de ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk wordt gemaakt, dient te worden gemotiveerd waarom de ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied wordt voorzien.

Wat onder 'stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is in het Bro opgenomen en is verder uitgekristalliseerd in jurisprudentie. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het Bro 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. Onder 'bestaand stedelijk gebied' verstaat het Bro een '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'.

1.2 Het plan

In de directe nabijheid van het station van Doetinchem is een braakliggend terrein gesitueerd. Het voornemen bestaat om de locatie te herontwikkelen ten behoeve van 84 appartementen, 13 stadsvilla's en 299 m² aan commerciële ruimte. Evenwijdig aan de Terborgseweg zijn 3 stadswoningen beoogd en langs de Stationsstraat en op de hoek aan de spoorzijde 10 stadswoningen, beiden in de koopsector. Aan de Terborgseweg wordt daarnaast een appartementengebouw gerealiseerd met vier bouwlagen, waarin ruimte is voor 25 koopappartementen. Op de hoek van de Terborgseweg en het Stationsplein is een landmark gewenst, bestaande uit 11 bouwlagen. Hierin is ruimte voor 19 koopappartementen en een commerciële plint op de begane grond. Evenwijdig aan het spoor is ten slotte een appartementengebouw gewenst, waarin ruimte is voor 40

sociale huurappartementen. Op deze manier voorziet het plan in diversiteit aan woningtypen voor verschillende doelgroepen en portemonnees. Met de aanwezigheid van liften in de appartementengebouwen is een flink deel van de beoogde woningen ook levensloopbestendig te noemen. Navolgend volgen enkele impressies van het beoogde bouwplan.



Impressie beoogde bouwplan vanuit zijde station (Bron: Weusten Liedenaubach architecten).



Impressie beoogde bouwplan vanuit zijde Terborgseweg (Bron: Weusten Liedenaubach architecten).

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen de toets zal allereerst bepaald worden of en, zo ja, waarom sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt het markt- of verzorgingsgebied bepaald. Daarna volgt de toetsing of de ontwikkeling voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en wordt gekeken of de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt. Hoofdstuk 3 bevat een eindconclusie als gevolg van de toets aan de Ladder.

2 Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Stedelijke ontwikkeling

2.1.1 Algemeen

Allereerst moet de vraag worden beantwoord of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wat onder een stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro (Besluit ruimtelijke ordening) opgenomen. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit *‘een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen’*. Andere stedelijke voorzieningen betreffen volgens de Nota van Toelichting (2017) *“accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure”*.

2.1.2 Toetsing

De voorgenomen ontwikkeling betreft de toevoeging van 84 appartementen, 13 stadsvilla's en 299 m² commerciële plint binnen de bebouwde kom van Doetinchem. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan.

Uit jurisprudentie¹ blijkt dat een woningbouwplan dat voorziet in de realisatie van maximaal 11 woningen binnen een dorpskern niet hoeft te worden aangemerkt als woningbouwlocatie of een andere stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Een woningbouwplan dat voorziet in de ontwikkeling van 12 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling². Gelet op het woningbouwprogramma van het plan wordt gesteld dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Voor andere stedelijke voorzieningen geldt dat er in beginsel geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling indien er met een ontwikkeling minder dan 500 m² bruto-vloeroppervlakte wordt toegevoegd. Aangezien voorliggend project voorziet in de realisatie van nog geen 200 m² aan commerciële ruimte is voor dit onderdeel geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en is een nadere toetsing aan de Ladder voor duurzame verstedelijk niet noodzakelijk.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is voorliggende woningbouwontwikkeling aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro. Dit geldt niet voor de commerciële plint binnen de ontwikkeling. Daarom is uitsluitend voor

¹ Zie hiervoor o.a. de uitspraak van de ABRvS d.d. 16 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2921).

² Zie hiervoor o.a. de uitspraak van de ABRvS d.d. 25 maart 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:953).

de woningbouw een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Deze toets vindt in dit document plaats.

2.2 Verzorgingsgebied

2.2.1 Algemeen

Wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet de behoefte aan die ontwikkeling worden beschreven. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het verzorgingsgebied moet van geval tot geval worden bekeken en kan sterk verschillen per functie en de omvang daarvan.

2.2.2 Toetsing

De kwantitatieve en kwalitatieve vraag wordt mede bepaald door de omvang van het marktgebied. Het marktgebied verschilt per ontwikkeling en valt niet per se samen met de bestuurlijke regio. Een belangrijke indicator voor de omvang van de marktregio is het aantal verhuisbewegingen binnen en naar de betreffende regio of gemeente.

Wanneer de verhuisbewegingen voor de gemeente Doetinchem worden geanalyseerd, blijkt uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat meer dan 50% van alle gevestigde personen in Doetinchem uit de gemeente zelf afkomstig is.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Doetinchem in 2021

Verhuisbewegingen Doetinchem	Aantal	Aandeel (%)
Binnen gemeente Doetinchem	3.014	53,4%
Vanuit andere gemeenten	2.421	42,9%
Vanuit het buitenland	211	3,7%
Totaal aantal verhuizingen	5.646	100 %

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Daarnaast zijn in eerste instantie vooral verhuisrelaties met de gemeenten uit de regio Achterhoek, zoals de gemeenten Oude IJsselstreek, Bronckhorst, Aalten en Oost Gelre. Verder zijn er verhuisrelaties met gemeentes op relatief korte geografische afstand, zoals Montferland, Arnhem, Zevenaar en Nijmegen. Navolgende tabel laat de meest relevante verhuisbewegingen naar de gemeente Doetinchem vanuit andere gemeenten zien.

Tabel: Verhuisbewegingen naar Doetinchem naar herkomst in 2021

Gemeente	Aantal	Aandeel (%)
Doetinchem	3.014	53,4%
Oude IJsselstreek	385	6,8%
Montferland	296	5,2%
Bronckhorst	266	4,7%
Arnhem	150	2,7%
Zevenaar	86	1,5%
Winterswijk	67	1,2%
Doesburg	66	1,2%
Nijmegen	64	1,1%
Aalten	63	1,1%
Oost Gelre	60	1,1%
Berkelland	53	0,9%
Rheden	50	0,9%
Elders	1.026	18,2%
Totaal	5.646	100 %

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het marktgebied zich primair richt op de gemeente Doetinchem. Gelet op de aard, omvang en ligging van de beoogde ontwikkeling, geldt de verwachting dat de woningbouwontwikkeling geen bovengemeentelijke aantrekkingskracht heeft.

2.3 Behoefte

2.3.1 Algemeen

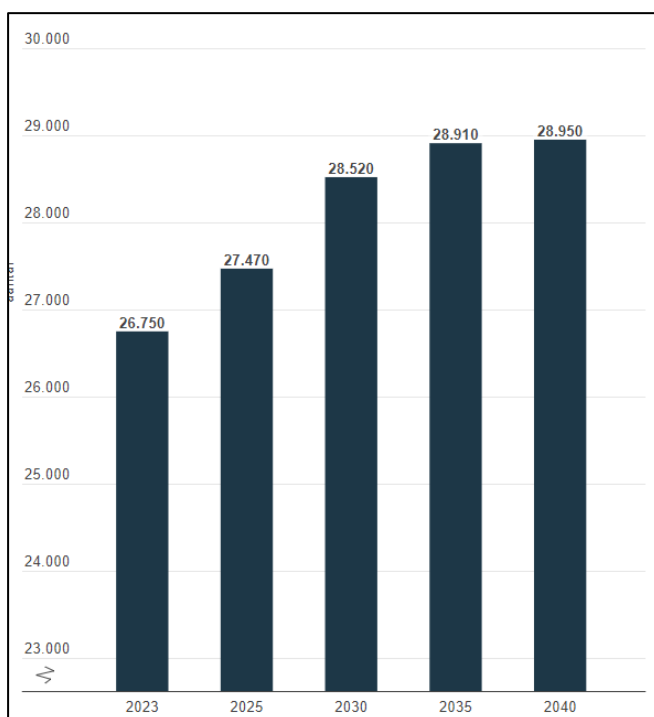
Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling binnen de planperiode van het bestemmingsplan voorziet in een behoefte binnen het verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang.

2.3.2 Kwantitatieve behoefte

Huishoudensontwikkeling

De vraag naar woningen wordt in belangrijke mate bepaald door de demografische ontwikkelingen. Voor de kwantitatieve woningbehoefte geldt dat het sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van het aantal huishoudens.

De Primos-prognose uit 2023 van ABF Research laat zien dat het aantal huishoudens in de gemeente Doetinchem binnen de planperiode een groei zal doormaken. Naar verwachting zal het aantal huishoudens van circa 26.750 in 2023 groeien naar circa 28.950 huishoudens in 2040. Dit komt neer op een groei van circa 2.200 huishoudens.



Huishoudensontwikkeling 2023-2050 gemeente Doetinchem (Bron: ABF Research - Primos prognose 2023).

Regionale woondeal 2022-2030 Achterhoek

De gemeenten in de Achterhoek hebben samen met het Rijk en de provincie Gelderland een woondeal gesloten. Zij hebben afgesproken richting 2030 8.390 woningen te bouwen met als achterliggend lange termijn doel 11.500 woningen. De gemeenten hebben afgesproken zich in te zetten voor een totale plancapaciteit van 130%, waarbij zachte plannen tijdig worden omgezet naar harde plannen. Er is daarbij specifieke aandacht om tot en met 2024 extra plannen hard te maken.

Woningmarktmonitor Achterhoek

De regio Achterhoek heeft een woningmarktmonitor waarin onder meer de woningbouwontwikkeling en plancapaciteit in de regio wordt bijgehouden. Raadpleging (augustus 2023) van deze monitor levert het volgende beeld op:

Schaal-niveau	Woningbouw-afspraken woondeal	Gerealiseerd	Restopgave	Plannen		
				Hard	Zacht	Onbekend
Achterhoek	8.390	710	7.680	2.069	7.502	76
Doetinchem	2.470	193	2.277	937	1.325	-

De woningmarktmonitor laat zien dat zowel voor de regio Achterhoek als de gemeente Doetinchem geldt dat er momenteel nog onvoldoende harde plannen (plannen met een onherroepelijke bouwtitel) om in de restopgave te kunnen voorzien van de woningbouwafspraken uit de woondeal. Voor de gemeente Doetinchem geldt zelfs dat de volledige voorraad zachte plannen omgezet moet worden tot harde plannen om in de restopgave te kunnen voorzien. Daartegenover staat dat de ervaring leert dat circa 30% van de planvoorraad niet of slechts ten dele tot uitvoering wordt gebracht. Om die reden is ook in de woondeal afgesproken om in te zetten op 130% plancapaciteit. Daarbij komt dat de locatie in de monitor is aangewezen als woningbouwlocatie.

Regionale woonagenda 2023-2030 Achterhoek

De regionale woonagenda voor de Achterhoek zet onder meer in op het vergroten van de woningvoorraad en het versnellen van de productie. Dit is onder meer nodig door de huishoudensgroei in de regio, het feit dat de regio steeds meer in trek is bij huishoudens van buiten de regio en het feit dat de regio moeite heeft in het vinden van huisvesten van voldoende arbeidskrachten.

De regio heeft de ambitie om 11.500 extra woningen te realiseren. Hiermee wordt de woningvoorraad flink en versneld uitgebreid. De regionale productie lag de afgelopen jaren gemiddeld op circa 600 woningen netto per jaar. Er wordt ingezet op het verdubbelen van dit aantal naar ruim 1.200 woningen per jaar. In de Woondeal zijn afspraken gemaakt om tot en met 2030 in ieder geval 8.390 woningen te bouwen in de Achterhoek. De 3.110 woningen die leiden tot het geambieerde doel van 11.500 zullen worden ontwikkeld door middel van adaptieve programmering.

Woonvisie gemeente Doetinchem 2023-2036

De gemeente heeft in haar woonvisie de ambitie opgenomen om te streven om tot en met 2030 minimaal 2.470 woningen aan de woningvoorraad toe te voegen.

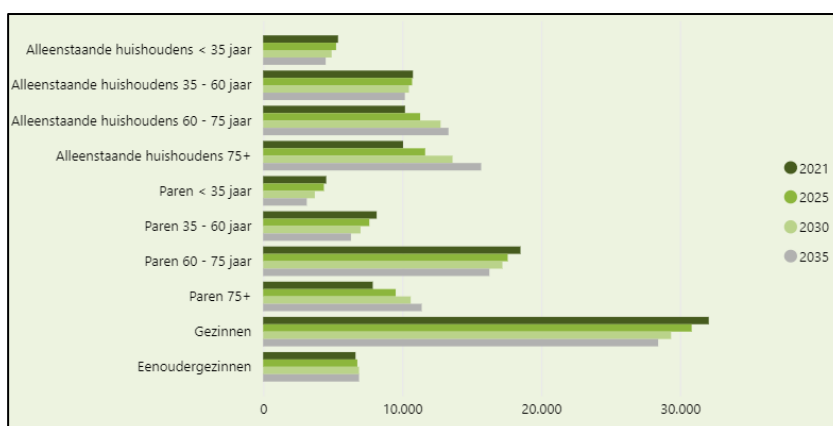
Conclusie

Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling binnen de gemeente Doetinchem, de grote kwantitatieve opgave van de gemeente en de regio en de geringe (harde) plancapaciteit binnen het marktgebied past het toevoegen van de beoogde woningen binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied. Zeker gelet op de druk op de woningmarkt in combinatie met de afspraken vanuit de woondeal, waarbij ingezet wordt op het realiseren van 130% plancapaciteit en de ontwikkeling reeds onderdeel uitmaakt van zachte plancapaciteit is het gerechtvaardigd om de ontwikkeling te realiseren binnen de gemaakte woningbouwafspraken.

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

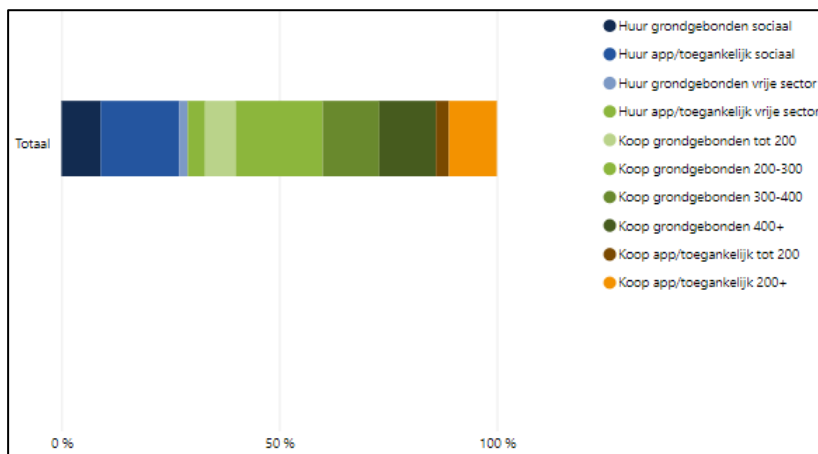
Kwalitatieve woonvraag

Naast de kwantitatieve behoefte, bepaalt ook de kwalitatieve behoefte de woonvraag. De kwalitatieve behoefte richt zich op doelgroepen, woningtypen, prijsklassen en dergelijke. De huishoudensopgebouw in de Achterhoek kent naar verwachting een trend waarbij de groep ouderen verhoudingsgewijs toeneemt, zoals navolgende afbeelding laat zien.



Bron: Woningmarktmonitor regio Achterhoek.

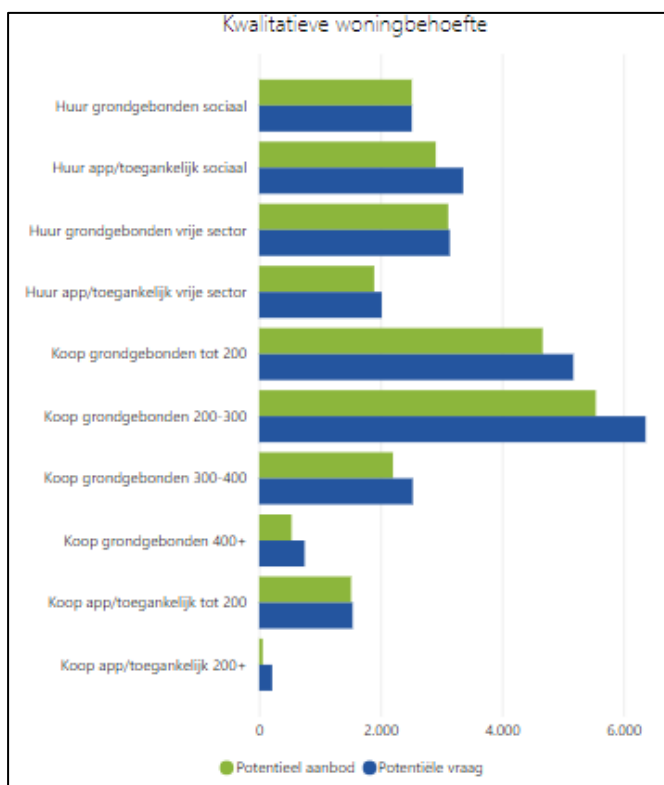
Daarbij geldt dat onder de mensen die in de gemeente Doetinchem overwegen te gaan verhuizen vooral een behoefte bestaat aan de toegankelijke sociale huurappartementen en de grondgebonden woningen in de meer lagere prijsklassen. Ook is er een relatief grote groep die overweegt naar een duurdere grondgebonden koopwoning of koopappartement te verhuizen.



Behoeftesamenstelling van de woningbehoefte in Doetinchem (Bron: Woningmarktmonitor regio Achterhoek)

Woningmarktmonitor Achterhoek

De woningmarktmonitor van de regio Achterhoek laat zien dat er vanuit de kwalitatieve behoefte in de gemeente Doetinchem de komende jaren behoefte is aan alle woningtypen. De vraag naar grondgebonden koopwoningen in de meer lagere segmenten valt daarbij het grootst. Ook de behoefte aan levensloopbestendige sociale huurappartementen komt naar voren in de kwalitatieve woonbehoefte in de gemeente.



Regionale woondeal 2022-2030 Achterhoek

In de woondeal voor de regio Achterhoek wordt een grote behoefte aan betaalbare woningen geconstateerd. De regio zet tot en met 2030 in op het realiseren van in totaal 5.867 woningen in het betaalbare segment. Dat komt neer op 70% van de regionale woningbouwopgave, waarbij een verdeling van 30% sociale huur en 40% betaalbare koop wordt aangehouden (ten opzichte van de regionale opgave).

In de woningbouwmonitor zijn de volgende kwalitatieve afspraken op regionaal en gemeentelijk niveau terug te vinden.

Schaal-niveau	Woningbouw-afspraken woondeal	Sociale huur	Midden-huur	Betaalbare koop	Duur en onbekend
Achterhoek	8.390	2.490	480	2.951	2.469
Doetinchem	2.470	674	183	865	748

Woondealafspraken

Tot op heden is het navolgende gerealiseerd, waaruit volgt dat zowel op regionaal als op gemeentelijk niveau in alle segmenten nog moet worden voorzien in nieuwbouw om de woondealafspraken na te kunnen komen.

Schaal-niveau	Totaal	Sociale huur	Midden-huur	Betaalbare koop	Duur en onbekend
Achterhoek	715	147	33	134	401
Doetinchem	193	6	19	14	154

Gerealiseerd tot 2022

Woonvisie gemeente Doetinchem 2023-2036

De gemeentelijke woonvisie bevat voor projecten met meer dan 20 woningen in lijn met de regionale woonagenda en de woondeal het volgende kwalitatieve programma:

- 28% sociale huur tot € 808,06, eventueel te vervangen door goedkope koopwoningen tot € 225.000;
- 8% middenhuur tot € 1.000,00, eventueel te vervangen door betaalbare koopwoningen (categorie 1) tot € 280.000;
- 14% betaalbare koopwoningen (categorie 1) tot € 280.000, eventueel te vervangen door middenhuurwoningen tot € 1.000;
- 17% betaalbare koopwoningen (categorie 2) tot € 355.000, eventueel te vervangen door middenhuurwoningen (tot € 1.000,00);
- 33% dure koopwoningen (boven € 355.000) of dure huur (boven € 1.000).

De transformatie van de spoorzone is in de woonvisie als sleutelproject opgenomen.

Conclusie

Gelet op de kwalitatieve huishoudensontwikkeling met bijbehorende woonwensen (behoefte aan woningtypen) kan gesteld worden dat het plan met haar mix aan woningtypen en prijsklassen aansluit bij de demografische ontwikkelingen in het verzorgingsgebied. Het beoogde woonmilieu biedt kansen om allerlei doelgroepen in het plangebied te huisvesten, rekening houdend met de geconstateerde kwalitatieve woonbehoeften in de regio Achterhoek en gemeente Doetinchem. Ook past het kwalitatieve

programma binnen de woondeal/woonvisie, is het bouwplan onderdeel van een sleutelproject en is aandacht voor levensloopbestendigheid. Doordat daarbij aangesloten wordt bij de richtlijnen rondom het aspect 'betaalbaarheid' van de woondeal wordt ook op dit punt voorzien in een ontwikkeling die past binnen de kwalitatieve behoefte en woonafspraken binnen het verzorgingsgebied.

2.4 Bestaand stedelijk gebied

2.4.1 Algemeen

Nu is gebleken dat de ontwikkeling voorziet in een behoefte, moet worden aangetoond in hoeverre die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Het Bro definieert het bestaand stedelijk gebied als: *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*. Naast de criteria uit de definitie moet de geldende bestemming ook betrokken worden bij het beoordelen of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied.

2.4.2 Toetsing

Het plangebied maakt onderdeel uit van de bebouwde kom van Doetinchem. De gronden van het besluitgebied kennen grotendeels de bestemming 'Gemengd', waarbinnen verschillende stedelijke functies zijn toegestaan. De omgeving van het besluitgebied is vrijwel volledig gevormd door woningen, bedrijvigheid, de stationsomgeving en andere stedelijke functies. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het besluitgebied en de ter plaatse geldende bestemmingen, wordt geconcludeerd dat het besluitgebied in het bestaand stedelijk gebied ligt.

2.4.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling wordt voorzien in bestaand stedelijk gebied. De geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte wordt dan ook gerealiseerd in bestaand stedelijk gebied.

3 Conclusie

Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat de Ladder voor duurzame verstedelijking positief is doorlopen. De ontwikkeling voorziet in een behoefte en vindt binnen bestaand stedelijk gebied plaats. Daarmee wordt de ontwikkeling als haalbaar geacht voor wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.