

1. Aanleiding

De gemeente Doetinchem wil in Wehl woningbouw mogelijk maken aan de noordzijde. Dat is het project Wehl Fokkenkamp. Hiervoor moet een ruimtelijke procedure worden doorlopen. Daarvoor moet een toets aan de 'ladder voor duurzame verstedelijking' plaatsvinden. In deze memo is die toets opgenomen.

2. Context

2.1 De laddertoets

De ladder voor duurzame verstedelijk staat in artikel 3.1.6. Besluit ruimtelijke ordening. In lid 2 van dat artikel staat: "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."

Dit betekent dat voor de laddertoets (samengevat) 3 vragen moeten worden beantwoord:

- Is er sprake van een stedelijke ontwikkeling?
- Is er sprake van een *nieuwe* stedelijke ontwikkeling? En zo ja: is er behoefte aan de ontwikkeling?
- Vindt de nieuwe stedelijke ontwikkeling plaats buiten bestaand stedelijk gebied? En zo ja: waarom kan niet binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte worden voorzien?

Jurisprudentie

De overzichtsuitspraak van de Raad van State uit juni 2017 geeft de jurisprudentie weer over de ladder voor duurzame verstedelijking. Met deze jurisprudentie is onder andere duidelijker wat het begrip '(nieuwe) stedelijke ontwikkeling' inhoudt. Net als 'bestaand stedelijk gebied' en 'aantonen van de behoefte'.

2.2 Regionaal en lokaal beleid

In 2019 heeft de thematafel Wonen en Vastgoed van de regio Achterhoek de notitie 'Kwalitatieve toetsingscriteria voor woningbouw in de Achterhoek' vastgesteld. Met de bedoeling om op basis van aantoonbare behoefte en bij voorkeur op binnenstedelijke en transformatielocaties nieuwe woningen toe te kunnen voegen. Daarmee zijn ook de onderdelen van de Regionale Woonagenda vervangen die betrekking hadden op (de afspraken over) het maximaal aantal toe te voegen woningen (per gemeente) binnen de regio Achterhoek. Gedeputeerde Staten van Gelderland hebben dit goedgekeurd. In lijn met gemaakte afspraken heeft de gemeente Doetinchem de uitgangspunten van de regionale notitie verwerkt in lokaal beleid, de Woningbouwstrategie 2019. Hierin is indicatief opgenomen wat de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte is aan nieuwe woningen binnen de gemeente Doetinchem. Via regionale en provinciale afstemming vindt via een "woonmonitor" monitoring plaats van de ontwikkeling van de woningvoorraad in de regio.

Als een plan voor een of meerdere nieuwe woningen past binnen het lokale woonbeleid, dan past het ook in de regionale notitie 'Kwalitatieve toetsingscriteria voor woningbouw in de Achterhoek'. En daarmee ook in de Regionale Woonagenda en bijbehorende provinciale instructieregel in de Omgevingsverordening Gelderland.

2.3 Wehl Fokkenkamp

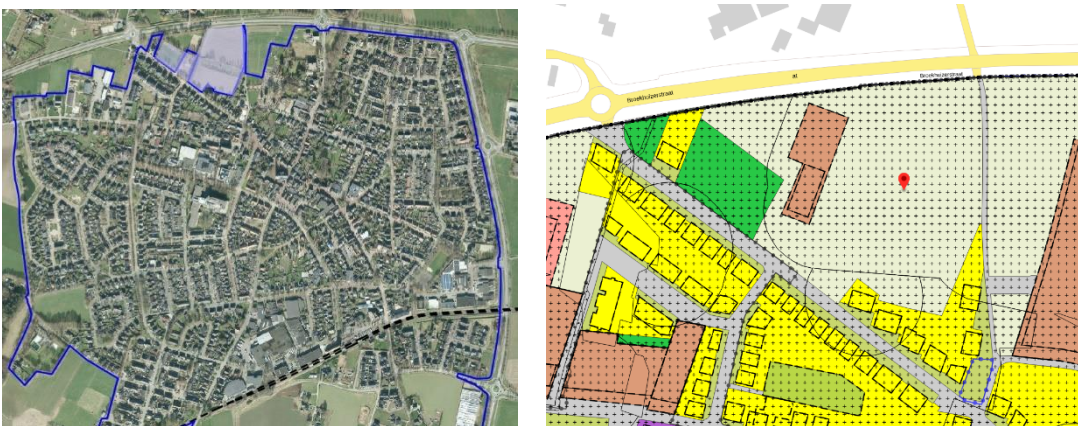
Wehl Fokkenkamp kent zijn oorsprong in aanvullend onderzoek naar de kwantitatieve en kwalitatieve woonbehoefte in Wehl/Nieuw-Wehl. Mede op basis daarvan heeft het college van B&W in 2021 besloten Wehl Fokkenkamp te ontwikkelen. De gemeente wil hier ongeveer 50 woningen realiseren.

De locatie

Wehl Fokkenkamp ligt ten noorden van en aangrenzend aan Wehl. Het plangebied wordt globaal begrensd door de Doesburgseweg aan de zuidzijde, de Broekhuizerstraat aan de noordzijde en de Fokkenkampseweg aan de oostzijde. De locatie is gelegen buiten de bebouwde komgrens volgens de Wegenverkeerswet (afbeelding 2). Afbeelding 3 geeft het bestemmingsplan 'Stedelijk gebied – 2021' weer. De gronden binnen het plangebied zijn bestemd met de enkelbestemmingen Agrarisch, Groen en Maatschappelijk.



Afbeelding 1 – plangebied



Afbeelding 2 – grens bebouwde kom Wegenverkeerswet

Afbeelding 3 – bestemmingsplan Stedelijk gebied - 2021

Stedenbouwkundigplan Wehl Fokkenkamp



Programma

Wehl Fokkenkamp gaat over het ontwikkelen van ongeveer 50 woningen en bevat het volgende programma:

Woningcategorie ¹	Woningtype	Aantal
Sociale huur toegankelijk	rij	13
Goedkope koop < €185.000	rij	3
Midden koop €185.000 – €250.000	rij	4
Koop toegankelijk €250.000 - €350.000	2-1	17
Koop toegankelijk > €350.000	vrij	16
		53

Met ongeveer 16 woningen in de categorie huur en goedkope koop. Daardoor is ruim 20% van de te realiseren woningen goedkoop. In totaal is 70% van het woningbouwprogramma woningen te ontwikkelen met een prijs van maximaal €350.000. Tegelijkertijd wordt gekozen voor een 'adaptief woonprogramma'. Dat wil zeggen dat bij veranderende behoefte het op te stellen bestemmingsplan ook de flexibiliteit geeft om een ander woningtype in een andere woningcategorie te realiseren. Juist om bij de daadwerkelijke realisatie van de woning te kunnen aansluiten bij de behoefte.

¹ Bij besluit van de gemeenteraad op 29 september 2022 is de bovengrens van de categorie goedkope koopwoningen gewijzigd van 185.000 euro naar 225.000 euro.

3. Laddertoets Wehl Fokkenkamp

In deze paragraaf is de laddertoets voor Wehl Fokkenkamp opgenomen.

3.1 Is sprake van een stedelijke ontwikkeling?

Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van die ontwikkeling, in relatie tot de omgeving. Voor wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf twaalf woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die Ladderplichtig is. Met Wehl Fokkenkamp worden meer dan 12 woningen gerealiseerd.

Conclusie:

Het project Wehl Fokkenkamp is een stedelijke ontwikkeling.

3.2.a Is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling?

De Laddertoets geldt alleen voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Beoordeeld moet dan worden of sprake is van een nieuw beslag op de ruimte. Daarvan is in het beginsel sprake als het nieuwe ruimtelijke besluit meer bebouwing mogelijk maakt dan er op grond van het voorheen geldende planologische regime aanwezig was, of kon worden gerealiseerd.

Het bestemmingsplan 'Stedelijk gebied – 2021' (vastgesteld 24 juni 2021) is het voorheen geldende planologische regime. In dit bestemmingsplan zijn de gronden bestemd met de enkelbestemmingen Wonen, Agrarisch, Groen en Maatschappelijk. Deze bestemmingen laten beperkte bebouwingmogelijkheden toe. In ieder geval minder bebouwing en andere bebouwing dan met Wehl Fokkenkamp wordt gerealiseerd.

Conclusie:

Het op te stellen bestemmingsplan voor Wehl Fokkenkamp maakt meer bebouwing mogelijk dan de bestemmingen zoals opgenomen in het bestemmingsplan 'Stedelijk gebied – 2021'. Daarom wordt geconcludeerd dat met er sprake is van een *nieuwe* stedelijke ontwikkeling.

3.2.b Is behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling?

Daarvoor kijken we naar 2 punten. Het ruimtelijk verzorgingsgebied en de behoefte.

Ruimtelijk verzorgingsgebied

De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. Het is de verwachting dat Wehl Fokkenkamp in hoofdzaak een lokale functie vervult. Als het project toch een gemeentegrens-overschrijdende uitwerking heeft, dan voorziet de regionale samenwerking en samenwerking met de provincie in de mogelijkheid het aanbod en de vraag, overschotten en tekorten te monitoren.

Behoeft

Behoeftonderzoek Wehl en Nieuw-Wehl

In lijn met het landelijk en regionale beeld is op dit moment nadrukkelijk behoefte aan nieuwe woningen in Wehl. Die behoefte is eerder, in 2019/2020, in beeld gebracht met een (kwalitatief) onderzoek naar de woonbehoeften in Wehl en Nieuw-Wehl. Waarvan de uitkomsten zijn verwerkt in het gemeentelijk woonbeleid (Woningbouwstrategie 2019). Deze zijn hierna weergegeven.

Figuur 1: Indicatie van de woningbehoefte per kern in de periode 2018-2028

	Aantal woningen op 1 januari 2018	Woningen op 1 januari 2018 als percentage van het totale aantal woningen	Indicatie woningbehoefte 2018 - 2028
Doetinchem	20.149	79%	1.290 - 1.955
Gaanderen	2.451	10%	150 - 155
Wehl / Nieuw-Wehl	2.773	11%	175 - 270
Totaal	25.337	100%	1.620 - 2.460

In (de marktsituatie van) 2018/2019 werd voor de kern Wehl/Nieuw-Wehl een indicatieve kwantitatieve behoefte van 175-270 woningen voorzien. In kwalitatieve zin is onderstaande indicatieve behoefte in beeld gebracht.

		Doetinchem	Gaanderen	Wehl/Nieuw-Wehl
Huur	Sociaal rijwoning	VV		
	Sociaal toegankelijk		V	V
	Middenhuur rijwoning	V		V
	Middenhuur toegankelijk		V	V
Koop	Rij tot € 185.000	V	VV	V
	Rij/tweekapper € 185.000 - € 250.000	V		V
	Tweekapper/vrijstaand € 250.000 - € 350.000	VV		
	Vrijstaand vanaf € 350.000	VV	VV	V
	Toegankelijk € 185.000 - € 250.000	V	VV	
	Toegankelijk € 250.000 - € 350.000	V	V	VV
	Toegankelijk vanaf € 350.000			VV

Na dit onderzoek is een kwalitatief woononderzoek voor specifiek de kern Wehl/Nieuw-Wehl gedaan. Daarbij is in beeld gebracht dat de locatie Wehl Fokkenkamp in een behoefte kan voorzien van de doelgroep 50+. Juist ook omdat deze locatie relatief dicht bij het centrum ligt. En door de doelgroep 50+ daarom als gewenste woonlocatie wordt gezien. Daarom bestaat het programma van Wehl Fokkenkamp voor een belangrijk deel ook uit toegankelijke woningen. Dit zijn woningen met op de begane grond ook een slaap- en badkamer.

Actualisatie regionale woonagenda

In de regio wordt gewerkt aan een actualisatie van de Regionale Woonagenda. Deze wordt naar verwachting eind 2022/begin 2023 ter besluitvorming aan college en gemeenteraad voor gelegd. Deze actualisatie is gebaseerd op o.a. de programmalijnen:

- Vergroten woningvoorraad;
- Versnelling productie;
- Een thuis voor iedereen.

De ontwikkeling van Wehl Fokkenkamp draagt bij aan het vergroten van de woningvoorraad. Dit past bij de uitgesproken ambities bij de actualisatie van de regionale woonagenda. Daarbij is de ambitie uitgesproken om te zorgen voor 1/3e sociale huur en goedkope koop tot €250.000. In Wehl Fokkenkamp worden ongeveer 20 woningen ontwikkeld in deze categorieën. Dit sluit dus aan.

Daarnaast worden er ongeveer 17 woningen in de prijsklasse €250-350.000 ontwikkeld. Dit sluit aan bij de ambitie om 1/3e betaalbare koop te realiseren.

Conclusie

Wehl Fokkenkamp heeft als verzorgingsgebied Wehl en Nieuw Wehl. Het programma sluit aan bij de woonbehoefte in Wehl en Nieuw Wehl. Ook sluit het programma aan bij de voorziene actualisatie van de regionale woonagenda voor de regio Achterhoek. Wehl Fokkenkamp voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte.

3.3.a Vindt de nieuwe stedelijke ontwikkeling plaats buiten 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'.

Uit de definitie volgt dat er sprake moet zijn van een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing. In de Nota van Toelichting wordt opgemerkt dat de kwalificatie bestaand stedelijk gebied afhangt van de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het bestemmingsplan en de aard van de omgeving.

In de jurisprudentie is het begrip nader ingevuld. Gronden met een agrarische bestemming, en die ook zo worden gebruikt, vormen in beginsel geen onderdeel van bestaand stedelijk gebied. In specifieke gevallen kan echter worden geoordeeld dat de gronden met een agrarische bestemming onderdeel zijn van bestaand stedelijk samenstel van bebouwing.

Hebben de gronden een niet-agrarische bestemming (niet alleen 'rode' stedelijke functies maar bijvoorbeeld ook functies voor sport, recreatie of stedelijk groen) dan is er sprake van bestaand stedelijk gebied ook al is de locatie nog onbebouwd. De locatie moet wel onderdeel zijn van het bestaand stedelijk samenstel van bebouwing.

Jurisprudentie

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar overzichtsuitspraak van 28 juni 2017 overwogen dat de beantwoording van de vraag of een plangebied als een bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro, kan worden aangemerkt, volgens de Nota van toelichting (2017) afhangt van de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het bestemmingsplan en de aard van de omgeving.

Bij de beantwoording van deze vraag dient volgens de jurisprudentie van de Afdeling te worden beoordeeld of het voorgaande bestemmingsplan binnen het gebied reeds een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakt, dan wel of het gebied op grond van het voorgaande plan kan worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Wanneer het voorgaande plan een zodanig samenstel van bebouwing mogelijk maakt, of het gebied als behorend bij zodanig bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, ziet het nieuwe plan op een gebied dat als bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, en artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is aan te merken. Daaraan doet niet af dat de bebouwing waarin het voorgaande plan voorzag ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan nog niet was gerealiseerd.

Conclusie:

In het plangebied is sprake van drie geldende bestemmingen:

- Agrarisch;
- Maatschappelijk;
- Groen.

Voor Maatschappelijk en Groen is het van belang of de locatie onderdeel is van 'het bestaand stedelijk samenstel van bebouwing'. Alleen aan de zuidzijde van het plangebied bebouwing in de vorm van woningen aanwezig. Het plangebied wordt ten noorden begrensd door de provinciale weg. Met aan de andere zijde landelijk gebied. Ten oosten van het plangebied liggen gronden die voor agrarische doeleinden worden gebruikt. Op basis daarvan is de conclusie dat de gronden binnen het plangebied Wehl Fokkenkamp geen onderdeel zijn van het bestaand stedelijk samenstel van bebouwing. Daarmee vindt de ontwikkeling van Wehl Fokkenkamp plaats buiten bestaand stedelijk gebied.

3.3.b Waarom kan niet binnen bestaande stedelijk gebied in de behoefte worden voorzien?

Binnen het bestaand stedelijk gebied van de kern Wehl zijn niet direct locaties beschikbaar om in een grotere omvang nieuwe woningen toe te voegen. Enkele transformatielocaties binnen bestaande stedelijk gebied zullen bijdragen aan de invulling van de behoefte. Maar de mate waarin dit bijdraagt is aanzienlijk kleiner. Daar gaat het vaak om enkele woningen. Ook biedt Wehl Fokkenkamp de mogelijkheid om grondgebonden toegankelijke woningen te realiseren. Vanwege de (hogere) ontwikkelingskosten/haalbaarheid wordt bij inbreidingslocaties / transformatielocaties vaak gekozen om gestapelde bouw of appartementen te realiseren. Met Wehl Fokkenkamp wordt dus voorzien in een andere aanwezige behoefte dan bij inbreidingslocaties / transformatielocaties. Ook al komt de doelgroep 50+ misschien overeen. Verder is het niet gewenst om alle in de kern Wehl nog onbebouwde (groene) locaties binnen bestaand stedelijk gebied te bebouwen. Deze percelen dragen bij aan een klimaatbestendige leefomgeving. Het aanwezige groen heeft een verkoelend effect en draagt bij aan de infiltratie van hemelwater bij (grote hoeveelheden) neerslag.