



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Borculo, Woongebieden 2011, herziening 2021-2 (RWZI milieuzone)

Gemeente Berkelland

Datum: 25 november 2021

Projectnummer: 210215

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	5
2.1	Stedelijke ontwikkeling	5
2.2	Verzorgingsgebied	6
2.3	Behoeft	7
2.4	Bestaand stedelijk gebied	11
3	Conclusie	12

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

Aan de noordwestzijde van de kern Borculo is een rioolwaterzuiveringsinstallatie (hierna: RWZ) aanwezig. De bedrijfsvoering van de RWZI vervalt. Dit heeft onder andere tot gevolg dat eveneens de opgenomen gebiedsaanduiding 'milieuzone - geurzone;' vervalt. Dit biedt ruimte om te voorzien in 13 woningen ter plaatse van de voormalige geurzone (ten noordwesten van de RWZI).

Het voornemen bestaat om 13 grondgebonden woningen te realiseren. Het betreft negen vrijstaande woningen en 4 twee-onder-een-kapwoningen. Ter plaatse geldt de bestemming 'Groen', waarbinnen geen woningbouw is toegestaan. Daarnaast geldt de

geurzone, die de mogelijkheid tot het oprichten van woningen eveneens niet mogelijk maakt ter plaatse van het plangebied.

Een nieuw bestemmingplan dient te worden vastgesteld om de beoogde woningen mogelijk te maken. In het kader van de te doorlopen planologische procedure moet worden aangetoond dat de voorgenomen ontwikkeling in lijn is met een 'goede ruimtelijke ordening'. Om de haalbaarheid van deze ontwikkeling aan te tonen dient onder meer getoetst te worden aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. In voorliggend document wordt getoetst aan de Ladder voor duurzame verstedelijking in relatie tot de voorgenomen ontwikkeling. Navolgende afbeelding toont het beoogde schetsontwerp van de woningbouwontwikkeling (dikgedrukte percelen excl. de rood omlijnde percelen)



Indicatieve stedenbouwkundige verkavelingstekening (bron: SAB)

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen de toets zal allereerst ingegaan worden of en 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 13 grondgebonden woningen binnen de bebouwde kernen van Borculo. 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.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is het woningbouwprogramma van voorliggende ontwikkeling aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro. Daarom is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Deze toets vindt in dit document plaats.

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).

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

Inleiding

Hoofdstuk 2 van de Omgevingsverordening van de provincie Gelderland bevat onder andere regels inzake wonen, bedrijvigheid, glastuinbouw, veehouderij, grond- en drinkwater, natuur en landschap en energie. Voor voorliggend bouwplan is het dan ook noodzakelijk om te kijken welke regels ten aanzien van wonen zijn vastgelegd. De Omgevingsverordening van de provincie Gelderland regelt in artikel 2.2.1.1 dat nieuwe woningen enkel zijn toegestaan wanneer deze passen binnen het door Gedeputeerde Staten vastgestelde Kwalitatief Woonprogramma successievelijk de door Gedeputeerde Staten vastgestelde Kwantitatieve opgave wonen voor de betreffende regio. De gemeente Berkelland vormt samen met zes andere gemeenten (Aalten, Bronckhorst, Doetinchem, Oost Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk) de regio Achterhoek. Binnen deze regio vindt onderlinge afstemming plaats over woningbouwontwikkelingen.

Verhuisbewegingen

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 Berkelland worden geanalyseerd, blijkt uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat ongeveer 60% van alle gevestigde personen in Berkelland uit de gemeente zelf afkomstig is.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Berkelland in 2019

Verhuisbewegingen Berkelland	Aantal	Aandeel (%)
Binnen gemeente Berkelland	2.153	59,6%
Vanuit andere gemeenten	1.306	36,2%
Vanuit het buitenland	151	4,2%
Totaal aantal verhuizingen	3.610	100 %

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Daarnaast zijn in eerste instantie vooral verhuisrelaties met de gemeenten uit de regio Achterhoek, zoals de gemeenten Oost Gelre, Bronckhorst, Winterswijk en Doetinchem. Verder zijn er verhuisrelaties met gemeentes op relatief korte geografische afstand, zoals Enschede, Lochem en Haaksbergen. Navolgende tabel laat de meest

relevante verhuisbewegingen naar de gemeente Berkelland vanuit andere gemeenten zien.

Tabel: Verhuisbewegingen naar Berkelland naar herkomst in 2019

Gemeente	Aantal	Aandeel
Oost Gelre	113	8,7%
Enschede	96	7,4%
Lochem	79	6,0%
Bronckhorst	69	5,3%
Haaksbergen	59	4,5%
Winterswijk	51	3,9%
Zutphen	46	3,5%
Hof van Twente	45	3,4%
Doetinchem	40	3,1%
Nijmegen	36	2,8%
Hengelo	34	2,6%
Elders	638	48,9%
Totaal	1.306	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 Berkelland. Gelet op de aard, omvang en ligging van de beoogde ontwikkeling, geldt de verwachting dat de woningbouwontwikkeling geen bovengemeentelijke aantrekkingskracht heeft.

2.3 Behoeftte

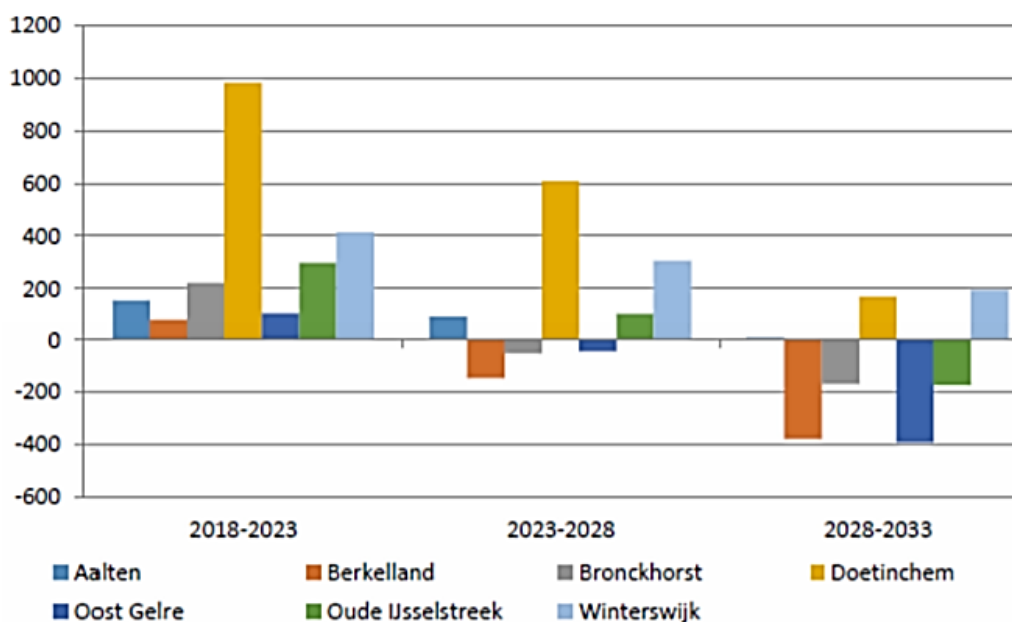
2.3.1 Algemeen

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. Uit de huishoudensprognose van de regio Achterhoek blijkt dat het aantal huishoudens in de gemeente Berkelland voor de korte (2023) een positieve ontwikkeling kent. Daarna wordt echter een negatieve ontwikkeling verwacht. Hierna worden de prognoses in tabelvorm verder uiteengezet.



Regionale huishoudensontwikkeling 2018-2033

Regionale woonagenda Achterhoek

De gemeenteraad van Berkelland heeft met de overige gemeenten uit de regio op 25 juni 2015 de Regionale Woonagenda Achterhoek 2015-2025 vastgesteld. De hierin vastgelegde doelstellingen en ambities zijn als volgt:

- Er zijn in 2025 voldoende woningen van een door bewoners en woningzoekenden gewenste prijs en kwaliteit voorhanden in de bestaande woningvoorraad;
- Het eerder afgesproken aantal netto toe te voegen woningen op regioniveau wordt verlaagd met 10%. Dit betekent dat er tussen 2015 en 2025 netto nog slechts 3.145 woningen worden toegevoegd;
- Op termijn (vanaf het moment dat de huishoudensdaling inzet) zal sloop van woningen meer dan ooit noodzakelijk worden. Maar ook in de periode 2015-2025 is er in sommige kernen een sloopopgave (maatwerk). Sloop/nieuwbouw is een gezamenlijke opgave en levert daarmee een belangrijke bijdrage aan het in stand houden van de woonkwaliteit in de regio. Het draagt tevens bij aan het realiseren van de energiedoelstellingen en aan het vergroten van de woningvoorraad die levensloopbestendig is;
- Bij de monitoring van de leegstand van woningen wordt de grens van maximaal 2% gehanteerd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen huur en koop: huur maximaal 1% en koop maximaal 3%. Als de werkelijke leegstand hoger is dan de genoemde percentages wordt aan de hand van een nadere analyse bepaald of maatregelen nodig zijn.
- Binnen de bestaande woningvoorraad is enerzijds sprake van waardevermindering en anderzijds van waarden toevoeging. Per saldo wordt gestreefd naar waardebehoud op zowel regionaal als lokaal niveau;
- De leefbaarheidsaspecten (zoals kwaliteit woning, groenvoorziening, speelvoorziening etc.) worden door bewoners gewaardeerd met eenzelfde oordeel als uit het AWLO (2013) naar voren kwam;
- Er zijn voldoende kwalitatief hoogwaardige en bereikbare voorzieningen (ontmoeting, onderwijs, sport, zorg) om in de behoefte van de inwoners te voorzien;

- In het Akkoord van Groenlo is afgesproken toe te werken naar een energieneutrale Achterhoek in 2030. Een van de onderdelen hierbij vormt het verduurzamen van de bestaande woningvoorraad.

Woonvisie gemeente Berkelland 2020-2025

Ontwikkelingen met gevolgen voor de woningmarkt volgen zich razend snel op. Consumentenvertrouwen, demografische ontwikkelingen en politieke keuzes spelen altijd een grote rol in de woningmarkt. Daarnaast verschijnen nieuwe thema's aan het firmament, zoals duurzaamheid en gezond gebruik van de leefomgeving. De woonvisie van de gemeente Berkelland is daarom niet in beton gegoten en vraagt in de uitvoering om goed de vinger aan de pols te houden en om adaptief vermogen van alle betrokken partijen om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen.

Het belangrijkste doel van nieuwbouw is het verminderen van de mismatch tussen vraag en aanbod van woningen in Berkelland. Het gaat zowel om de mismatch in kwantiteit (aantal woningen) als om de mismatch in kwaliteit (woningtype, prijsklasse, duurzaamheid, uitstraling etc.). We richten ons daarbij op alle doelgroepen die in Berkelland willen wonen en hebben specifieke aandacht voor jongeren en ouderen. Iedere woning moet 'raak' zijn.

In navolging van de huishoudensprognose uit het regionaal beleid wordt in de (meer recente) gemeentelijke woonvisie eenzelfde beeld geschetst: vanaf 2025-2030 wordt een daling verwacht. Ook worden huishoudens kleiner.

Ruimte extra woningbouw per kern

In het document 'ruimte extra woningbouw per kern' is op basis van de actuele behoefte in 2020 een inschatting gemaakt van de precieze woningbouwbehoefte. De krapte op de woningmarkt in Berkelland vraagt om een verdere verruiming en versneling van de woningbouwopgave. Voor de kern Borculo geldt dat de opgave is verhoogd met 70 woningen. daarmee komt de totale behoefte op circa 150 woningen specifiek voor de kern Borculo. Locatie het Elbrink en de RWZI worden specifiek genoemd als woningbouwlocatie. Daarmee is in het gemeentelijk beleid reeds voorgesorteerd op de voorgenomen ontwikkeling.

Conclusie

Ondanks dat er op de langere termijn een daling is geprognosticeerd voor wat betreft huishoudens in de gemeente Berkelland is op basis van recent onderzoek geconstateerd dat voor de kern Borculo een toevoeging van circa 150 woningen benodigd is om te kunnen voorzien in de behoefte. Daarbij is de onderhavige ontwikkeling specifiek genoemd als woningbouwlocatie, waarmee wordt geconcludeerd dat het plan past binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied.

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

Naast de kwantitatieve behoefte, bepaalt ook de kwalitatieve behoefte de woningvraag. De kwalitatieve behoefte richt zich op doelgroepen, woningtypen, prijsklassen en dergelijke.

Woonvisie gemeente Berkelland 2020-2025

Op de langere termijn neemt volgens de prognoses de vraag naar woningen af, zoals reeds te lezen was. De grootste oorzaak van de daling van huishoudens op langere termijn zit in de vergrijzing. Er zijn dan minder en andere woningen nodig. Dit betekent niet dat er de komende jaren geen nieuwbouw plaats hoeft te vinden. Als dat niet gebeurt zullen mensen de regio verlaten op zoek naar een kwalitatief goede woning die aansluit op hun behoefte.

Nieuwbouw moet zoveel mogelijk in worden gezet voor wat de (transformatie van de) bestaande voorraad onvoldoende of (nog) niet kan bieden. Elke ontwikkeling moet maatwerk zijn en een bijdrage leveren aan de specifieke opgaven op wijk of kernniveau.

De grootste knelpunten zitten bij jongeren die op zoek zijn naar een betaalbare, instapklare woning. Starters zoeken naar betaalbare woningen, bij voorkeur een koop-eengezinswoning. Er is een tekort aan betaalbare koopwoningen in het segment tot €200.000. Wat er in de koopsector gebeurt, heeft consequenties voor de vraag naar huurwoningen. Jongeren vormen de grootste groep woningzoekenden.

Bij de ouderen is het vooral de naoorlogse generatie die hun ruime eengezinswoning wil verlaten voor een comfortabele, levensloopgeschikte woning. Doordat de groep ouderen sterk in omvang toe neemt, zal deze groep een steeds belangrijkere factor worden op de woningmarkt. Hun verhuigeneidheid neemt toe.

Ruimte extra woningbouw per kern

Naast de kwantitatieve mismatch wordt in dit beleidsdocument eveneens ingegaan op de kwalitatieve woningbouwbehoefte. Specifiek voor de kern Borculo wordt het volgende geconstateerd: Er is weinig aanbod aan koopwoningen en de wachttijden voor een huurwoning lopen op. De doorstroming stagneert, met als gevolg dat vooral jongeren moeite ervaren met het vinden van een woning en er voor gezinnen en ouderen nauwelijks mogelijkheden zijn om door te stromen. Er is nauwelijks snel beschikbare plancapaciteit. Er is te weinig aanbod in alle segmenten. Met de onderhavige ontwikkeling wordt voorzien in vrijstaande en twee-onder-een-kapwoningen in het koopsegment. Voor de kern Borculo wordt gesteld dat er een opgave bestaat aan circa 90 koopwoningen in alle typologieën. Nogmaals kan hierbij worden gesteld dat het vervolg van Het Elbrink en de RWZI specifiek worden genoemd als nieuwbouwlocatie.

Conclusie

Gelet op de specifieke woningbouwopgave die geldt voor de gemeente Berkelland en de kern Borculo specifiek kan worden gesteld dat de voorliggende ontwikkeling past binnen de opgave. Er wordt voorzien in vrijstaande en twee-onder-een-kapwoningbouw, waarmee doorstroming wordt gestimuleerd. Tevens wordt de locatie specifiek genoemd in het gemeentelijk beleid, waarmee is voorgesorteerd op de beoogde ontwikkeling.

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 Borculo. De gronden van het plangebied kennen grotendeels de bestemming 'Groen'. Hierbinnen zijn geen stedelijke functies toegestaan. Wel is de omgeving van het plangebied is vrijwel volledig gevormd door woningen, bedrijvigheid en andere stedelijke functies. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het plangebied, wordt geconcludeerd dat het plangebied 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 de betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.