

Toets Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Woningbouwlocaties woonzorgwelzijnsvisie 2024 – 2028
(inclusief addendum)

Gemeente Doesburg

Datum: 11-08-2025

1. Inleiding

De gemeente Doesburg staat voor een aanzienlijke woningbouwopgave. Deze opgave is voor de gemeente Doesburg uitgewerkt in de 'Woonzorgwelzijnsvisie 2024 – 2028'.

Om deze opgave zorgvuldig en toekomstbestendig in te vullen, is het van belang dat nieuwe stedelijke woningbouwontwikkelingen worden getoetst aan de "Ladder voor duurzame verstedelijking", zoals opgenomen in artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), hierna Ladder genoemd.

Dit rapport bevat een toetsing aan de Ladder, gebaseerd op relevante wet- en regelgeving en beleidsdocumenten.

2. Wettelijk kader

De Ladder voor duurzame verstedelijking is vastgelegd in artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Hierin is bepaald dat bij een nieuwe stedelijke ontwikkeling de toelichting bij een omgevingsplan of vergunning onderbouwt dat:

- a. De ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. De ontwikkeling, indien mogelijk, binnen het bestaand stedelijk gebied plaatsvindt;
- c. Indien de ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied plaatsvindt, de locatie passend is en de keuze gemotiveerd is.

De Ladder is opgenomen als een instructieregel voor het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan activiteit, specifiek gericht op het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed.

Artikel 5.129g. (zorgvuldig ruimtegebruik en tegengaan van leegstand)

1. *Dit artikel is van toepassing op een stedelijke ontwikkeling die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelvoorziening of een andere stedelijke voorziening en die voldoende substantieel is.*
2. *Voor zover een omgevingsplan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, wordt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand in het omgevingsplan rekening gehouden met:*
 - a. *de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling; en*
 - b. *als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied: de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien.*
3. *Voor de toepassing van het tweede lid, onder b, wordt tot het stedelijk gebied niet gerekend een stedelijke ontwikkeling waarvoor:*
 - a. *op grond van het omgevingsplan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is vereist; en*
 - b. *nog geen toepassing is gegeven aan het tweede lid.*
4. *Als een omgevingsplan voorziet in de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet en de beoordeling van de behoefte aan een stedelijke ontwikkeling betrekking heeft op de economische behoefte, de marktvraag of de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, heeft die beoordeling alleen tot doel na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.*

Artikel 5.129g Bkl geeft geen ondergrens aan. Uit uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat bij woningbouw vanaf 12 woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die Ladderplichtig is. De Laddertoets moet alleen worden uitgevoerd wanneer de stedelijke ontwikkeling 'nieuw' is.

Ook als de Ladder niet van toepassing is, moet wel de evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden gemotiveerd. Daaronder valt ook het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed.

3. Woningbouwplannen Doesburg

In de door de gemeenteraad van Doesburg vastgestelde 'Woonzorgwelzijnsvisie 2024 – 2028' worden de prioriteiten van het lokale woonbeleid in al zijn facetten voor de komende jaren vastgelegd. Bij de vaststelling van de woonzorgwelzijnsvisie op 4 juli 2024 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen. In deze motie werd het college van burgemeester en wethouders opgedragen om potentiële woningbouwlocaties te benoemen. Deze locaties zouden dan in een aparte bijlage aan de visie moeten worden toegevoegd. De gemeenteraad is in zijn vergadering van 20 februari 2025 akkoord gegaan met de inhoud van dit zogenaamde addendum. Het overzicht van potentiële bouwlocaties is als bijlage 5.3 toegevoegd aan de definitieve 'Woonzorgwelzijnsvisie 2024-2028'.

De noodzaak om woningen toe te voegen in Doesburg wordt ingegeven door:

- Het voldoen aan lokale behoefte aan woningen conform uitgevoerd woningmarktonderzoek.
- Het realiseren van een betere balans in de woningvoorraad, een woningvoorraad die zich kenmerkt door een relatief grote voorraad aan sociale huurwoningen en goedkope koopwoningen. Dit streven is verwoord in de Toekomstvisie Doesburg 2040 en heeft daarna een meer concrete uitwerking gekregen in de 'Woonzorgwelzijnsvisie Doesburg 2024-2028'.
- Het leveren van een bijdrage aan het generieke woningtekort door volgens afspraken gemaakt in onder andere de regionale woondeal ook te bouwen voor vestigers. Ook deze afspraak is verankerd in de woonzorgwelzijnsvisie.

Voor meer informatie zie:

- Woonzorgwelzijnsvisie: [Gemeenteblad 2024, 320249](#)
- Addendum woningbouwlocaties: [Gemeenteblad 2025, 95794](#)
- [Gemeentelijk woningbehoefteonderzoek 2022-2040](#)

4. Toetsing aan de Ladder

Stap 1: Is het een nieuwe stedelijke ontwikkeling?

In de 'Woonzorgwelzijnsvisie 2024-2028' is gemotiveerd waarom er in de gemeente Doesburg behoefte is aan circa 500 nieuwbouwwoningen. Voor diverse locaties die in de visie worden genoemd, is een ontwikkeling met meer dan 12 woningen voorzien, waarmee sprake is van een stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 5.129g Bkl.

Stap 2: Wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied?

De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. Doesburg ligt redelijk centraal in de provincie Gelderland, die opgedeeld is in zeven regio's. De gemeente Doesburg maakt deel uit van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen.

De woningmarkt functioneert op dit regionale schaalniveau, waarbinnen veel van de verhuisbewegingen plaatsvinden. Daarom wordt de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen als het ruimtelijk verzorgingsgebied voor de woningbouw in Doesburg aangemerkt.

Stap 3: Is er behoefte aan de ontwikkeling?

Kwantitatieve behoefte

Om meer "dragers" te krijgen voor de vele "vragers", en om meer balans te krijgen in de totale woningvoorraad (bij voorkeur per wijk) is in de 'Woonzorgwelzijnsvisie 2024-2028' de ambitie uitgesproken om méér te bouwen dan louter voor de lokale behoefte. Dit kan en wordt ook gevraagd van gemeenten, om daarmee een bijdrage te leveren in de grote schaarste aan (betaalbare) woningen. Op basis van beschikbare (potentiële) bouwlocaties werd bij de vaststelling van de woonzorgwelzijnsvisie medio 2024 de inschatting gemaakt dat in de periode 2022-2030 ruim 500 woningen netto aan de woningvoorraad kunnen worden toegevoegd, en na 2030 nog eens zo'n 150 woningen.

Vanaf 2022 zijn er 97 nieuwe woningen gerealiseerd en er zijn er op dit moment (mei 2025) 26 die richting uitvoeringsfase gaan (harde plancapaciteit). In het addendum van de woonzorgwelzijnsvisie (bijlage 5.3) zijn alle potentiële woningbouwlocaties in beeld gebracht. Voor de volgende grote woningbouwlocaties zijn al plannen in voorbereiding:

- Hart van Beinum: circa 130
- Wemmerse Woerden: circa 310
- Stoerwoud: circa 90

Voor de locatie Stoerwoud geldt dat deze locatie ná de vastgestelde woonzorgwelzijnsvisie in juli 2024 in beeld is gekomen. De locatie is wel meegenomen in het latere addendum op de woonzorgwelzijnsvisie, omdat het plan ziet op een bijzondere woningbouwontwikkeling waar groen en ontmoeten centraal staan. Daarmee sluit het goed aan op de vastgestelde toekomstvisie 'Doesburg Duidelijk Duurzaam Door' waarin de ambitie is vastgelegd om in Doesburg tot een meer evenwichtig en leeftijdsbestendig woon- en vestigingsklimaat te

komen. Dit maakt dat het aantal van 650 toe te voegen woningen (totaal van voor en ná 2030 genoemd in de woonzorgwelzijnsvisie) met circa 90 dient te worden vermeerderd.

De overige in het addendum genoemde locaties liggen allemaal binnen stedelijk gebied. Inschatting is dat het bij de transformatielocaties gaat om circa 110 tot 150 woningen. Bij veel locaties is positief gereageerd op een principeverzoek voor transformatie tot wonen, maar is nog niet uitgewerkt hoeveel woningen gerealiseerd kunnen worden. Daarom is een bandbreedte van +/- 20 woningen voor de inschatting van het totaal aangehouden.

In totaal gaat het daarmee om mogelijke plannen voor 730 tot 770 woningen. Deze plannen zijn ook opgenomen in de actualisatie van de Woondeal 2.0 van de Groene Metropoolregio. Het college van B&W van de gemeente Doesburg heeft op 27 mei 2025 ingestemd met dit addendum bij de Woondeal 2.0 en de gemeenteraad hierover per brief geïnformeerd. Het addendum op de woondeal 2.0 is vervolgens ook regionaal als nieuw afsprakenkader voor de woningbouw vastgesteld.

Doordat de actualisatie van de Woondeal 2.0 uitgaat van bruto-plancapaciteit (zonder aftrek van te slopen woningen zoals in deze Laddertoets) en er wordt uitgegaan van één totaal (geen bandbreedte zoals hierboven benoemd bij de mogelijke transformatielocaties) zitten er geringe verschillen in de genoemde aantallen.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat het om potentiële woningbouwlocaties gaat, waarbij het aannemelijk is dat niet alle plannen uiteindelijk ook uitgevoerd worden. In de regionale Woondeal 2.0 is daarom ook opgenomen dat het reëel is om een plancapaciteit van 130% van het beoogde aantal woningen aan te houden.

Kwalitatieve behoefte

In de 'Woonzorgwelzijnsvisie 2024-2028' is de behoefte aan de verschillende typen woningen uitgewerkt. Het gaat daarbij deels om lokale behoefte, maar in de visie is ook nadrukkelijk gekozen om de algemene schaarste aan woningen in de regio aan te grijpen om een trendbreuk te realiseren. Dit wordt gedaan door in het woningbouwprogramma met name in te zetten op de realisatie van middeldure en dure (koop)woningen. De woningen zijn bestemd voor vestigers én voor Doesburgse doorstromers en starters.

Met vestigers kan Doesburg zijn betrekkelijk hoge voorzieningenniveau beter op peil houden; in het bijzonder wordt daarbij bedoeld op het winkelbestand en de maatschappelijke voorzieningen. Wanneer niet voor vestigers wordt gebouwd zal het bevolkingsaantal verder teruglopen.

De visie en regionale beleidskaders (zoals het programma 'Een Thuis voor Iedereen') wijzen op de behoefte aan meer differentiatie in woningtypes, waaronder:

- Middeldure en dure koopwoningen voor doorstroming;
- Levensloopbestendige woningen voor ouderen;
- Woonvormen met zorg.

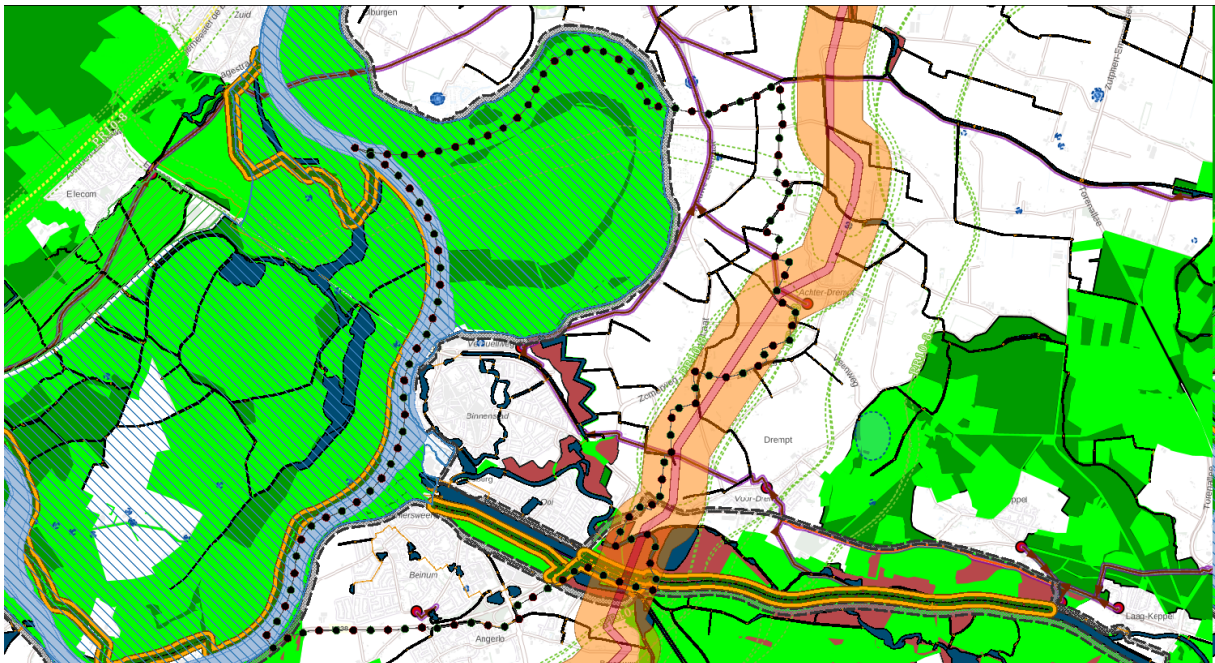
Voor meer informatie over de kwalitatieve behoefte zie de woonzorgwelzijnsvisie.

Stap 4: Ligt de stedelijke ontwikkeling buiten stedelijk gebied?

Bij geschikte woningbouwlocaties is conform de Laddertoets en de Verstedelijkingsstrategie Arnhem-Nijmegen-Foodvalley nadrukkelijk eerst gekeken naar inbreidings- en transformatielocaties. Deze toetsing is formeel vastgelegd in een addendum bij de woonzorgwelzijnsvisie (vastgesteld door de raad in zijn vergadering van 20 februari 2025). Van het potentieel aan toe te voegen woningen binnenstedelijk is 65% gerealiseerd, in uitvoering of in voorbereiding in Hart van Beinum. Voor het resterende potentieel van naar inschatting zo'n 110 tot 150 woningen is realisatie hoofdzakelijk afhankelijk van derden doordat de gemeente zelf niet tot nauwelijks grondposities heeft.

In Doesburg zijn de mogelijkheden voor bedrijfsuitbreidingen beperkt, er zijn geen nieuwe bedrijventerreinen in voorbereiding. Transformatie van bestaande bedrijventerreinen naar wonen door verplaatsing van bedrijven naar nieuwe locaties is daarom niet aan de orde.

Voor andere niet in het addendum genoemde gebieden geldt dat er vanuit met name cultuurhistorie, water(veiligheid), milieubelemmeringen en natuur- en groenwaarden redenen zijn om geen milieugevoelige functie en/of gebouwen te realiseren. Op de volgende afbeelding zijn een aantal beperkingenzones aangegeven om een beeld te krijgen van de omvang. De gemeentegrens van Doesburg betreft de gestippelde lijn. Zichtbaar zijn de beperkingenzones vanuit Natuurnetwerk Nederland en ecologische verbindingzones, rondom de IJssel (rijksinstructieregels), vanuit de waterschapsverordening en de buisleiding aan de oostzijde van de gemeente.



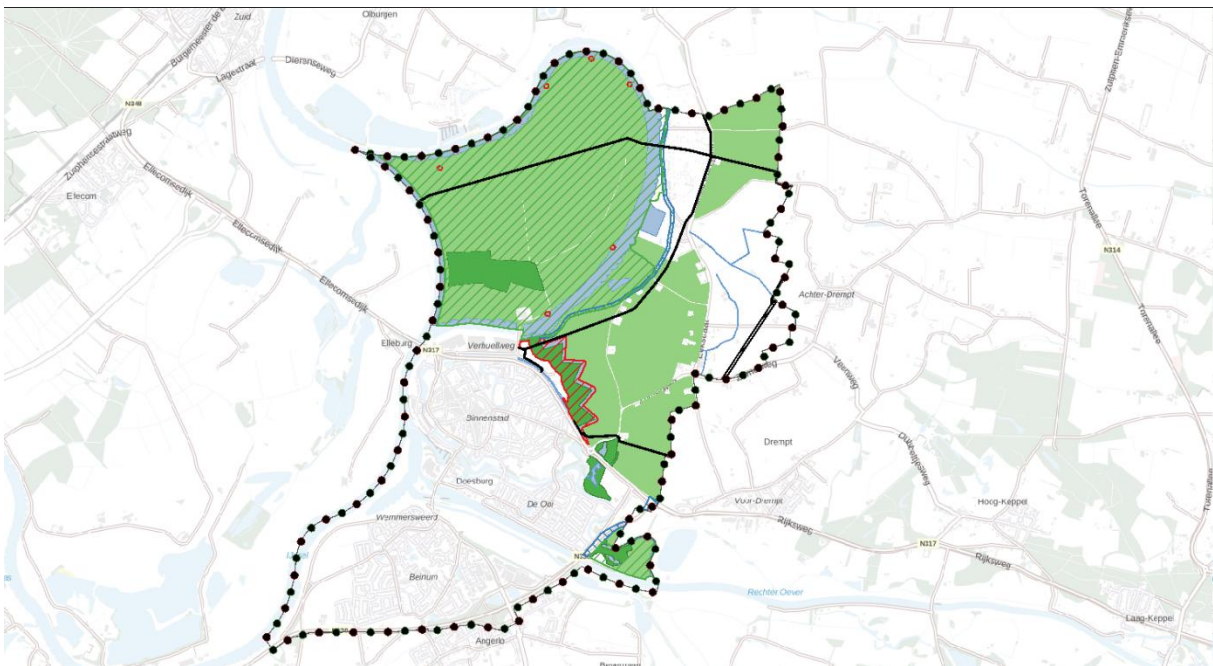
Om de doelen zoals onderbouwd in de woonzorgwelzijnsvisie te halen, is woningbouw buiten stedelijk gebied daarom noodzakelijk. Daarbij is beoogd om de impact op de waarden in het buitengebied zo beperkt mogelijk te houden.

Het grootste gedeelte van het buitengebied van Doesburg ligt aan de noordzijde van het stedelijk gebied. Vanuit de historie bevinden zich hier echter aansluitend op het stedelijk gebied oude verdedigingslinies met een hoge cultuurhistorische, landschappelijke en ecologische waarden.

Voor de andere delen van het buitengebied aan de noordzijde geldt dat er landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten aanwezig zijn die stedelijke ontwikkelingsprojecten voor woningbouw onwenselijk maken:

- openheid en kleinschalig reliëf van de Fraterwaard en overig buitendijks gebied;
- openheid ter plaatse van de gronden rondom de schootsvelden van de Linie tot de Eekstraat, ten oosten van de campings IJsselstrand en 't Zwarte Schaar en ten noorden van de Hettenstraat en het zuidelijk gelegen deel van het plangebied ten noorden van de Oude IJssel.

Het beleid dat geldt voor deze landschappelijke kwaliteiten in het buitengebied is behouden, beschermen en waar mogelijk het bieden van kaders voor het ontwikkelen ervan. Bij de Fraterwaard gaat het om het behouden en beschermen van de aanwezige hoogteverschillen en de openheid. Bij de komgronden gaat het gericht om het behouden en beschermen van de openheid, mede vanwege het zicht op en de bescherming van de cultuurhistorische waarden van de Linie. Zie de volgende afbeelding voor de ligging van de gebieden met landschappelijke kwaliteiten.



In deze gebieden wordt alleen ruimte gezien voor zeer kleinschalige woningbouw op een aansluitend op bestaande erven. Met deze beperkte woningbouw kan maar in zeer beperkte mate in de resterende woningbehoefte worden voorzien, waarbij verschillende erven in de afgelopen jaren ook al een transformatie naar wonen hebben gemaakt en dus geen nieuwe mogelijkheden meer hebben.

Daarmee resteert het buitengebied aansluitend op de bestaande woonwijk Beinum. In dit gedeelte zijn in het omgevingsplan 3 vlakken met een agrarische bestemming opgenomen. Aan deze gebieden zijn geen specifieke waarden toegekend. Voor de verbeelding zie onderstaande afbeelding (de agrarische vlakken zijn in lichtgroen aangegeven).



In het agrarische gedeelte tussen de Bingerdensenweg en de provinciale weg N338 geldt dat hier nog een agrarisch bedrijf aanwezig is, waardoor vanwege milieubeperkingen de bouw mogelijkheden beperkt zijn.

In de woonzorgwelzijnsvisie (inclusief het addendum) is daarom gekozen om te bouwen aan de noordzijde van de Bingerdensenweg (Wemmerse Woerden) en tussen de provinciale weg N338 en De Strijp/Breedestraat (Stoerwoud). Deze laatste locatie is zoals eerder vermeld niet in de woonzorgwelzijnsvisie zoals vastgesteld in juli 2024, maar wel opgenomen in het addendum met woningbouwlocaties zoals vastgesteld door de gemeenteraad in februari 2025. Beide locaties worden opgenomen in de actualisatie van de regionale woondeal.

Deze locaties sluiten aan op bestaand stedelijk gebied, waarbij gebruikt gemaakt kan worden van de al bestaande voorzieningen zoals ontsluitingswegen, openbaar vervoer en nabijheid van supermarkten. Daardoor blijft de benodigde uitbreidingsruimte beperkt.

5. Conclusie

Op basis van de uitgevoerde analyse is de conclusie dat de stedelijke woningbouwontwikkelingen in de gemeente Doesburg voldoen aan de Ladder voor duurzame verstedelijking:

- Als uitwerking van de gemeentelijke toekomstvisie Doesburg 2040 is in de 'Woonzorgwelzijnsvisie Doesburg 2024-2028' de woningbehoefte gemotiveerd:
 - o Voldoen aan lokale behoefte aan woningen conform uitgevoerd woningmarktonderzoek.
 - o Het realiseren van een betere balans in de woningvoorraad, een woningvoorraad die zich kenmerkt door een relatief grote voorraad aan sociale huurwoningen en goedkope koopwoningen.
 - o Het leveren van een bijdrage aan het generieke woningtekort door volgens afspraken gemaakt in onder andere de regionale woondeal ook te bouwen voor vestigers.

Daarmee is de woningbehoefte actueel en onderbouwd.

- Deze actuele woningbehoefte is meegenomen in de actualisatie van de regionale Woondeal 2.0, waarmee de regionale afstemming is gewaarborgd.
- Binnen stedelijk gebied is er ruimte voor woningbouw, maar dit is ontoereikend om in de woningbehoefte te kunnen voorzien zoals gemotiveerd in de 'Woonzorgwelzijnsvisie 2024 – 2028'.
- Uitbreiding buiten bestaand stedelijk gebied op de in de woonzorgwelzijnsvisie genoemde locaties is zorgvuldig gemotiveerd aan de hand van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.