

De Laddertoets voor duurzame verstedelijking

De Laddertoets is onder andere van toepassing op plannen voor woningbouw. Voor de Laddertoets is een onderzoek nodig dat uit een aantal stappen bestaat:

1. Is sprake van een stedelijke ontwikkeling?
2. Is de stedelijke ontwikkeling 'nieuw'?
3. Wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied?
4. Is er behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling?
5. Ligt de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied? Zo nee, waarom kan niet binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte worden voorzien?

Onderzoek

Met de hiervoor geformuleerde vragen over relevante aspecten van de Ladder is het onderzoek uitgevoerd.

1. Is sprake van een stedelijke ontwikkeling?
De laddertoets geldt alleen voor stedelijke ontwikkelingen. Artikel 1.1.1 onder i van het Bro definieert een stedelijke ontwikkeling als 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'.
In het voorliggende plan waarin wordt voorzien in de bouw van een groot aantal woningen/appartementen, zorgwoningen en zorgappartementen met bijbehorende infrastructuur en groenvoorzieningen.
Daarmee er kan ervan uitgegaan worden dat er sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Dus verdere toetsing aan de Ladder is nodig.
2. Is de stedelijke ontwikkeling 'nieuw'?
Daarvan is in het beginsel sprake als het nieuwe plan meer bebouwing mogelijk maakt dan er op grond van het voorheen geldende planologische regime aanwezig was, of kon worden gerealiseerd.
In het voorliggende plan wordt zoals onder 1 reeds beschreven een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk gemaakt.
3. Wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied?
De voorgenomen woningbouwontwikkeling is gemeentegrens overschrijdend omdat de stad Doetinchem een centrumfunctie vervult voor de directe omgeving en regio. Afstemming over de omvang van de woningbouwontwikkelingen en het benodigde aantal woningen vindt plaats in regionaal verband. Dit systeem van woonprogrammering is opgezet om tekorten en overschotten aan woningen te voorkomen.

4. Is er behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling?

De huidige woningnood (er is een substantieel tekort aan betaalbare en passende woningen/appartementen) is urgent en wordt op alle overheidsniveaus onderkent.

Dit laatste heeft geresulteerd in de navolgende (nieuwe) beleidsnota's en werkprogramma's over wonen, woningramingen en woningbehoefte:

- Nationale woonagenda 2018–2021. Zie paragraaf 3.2.2 van de toelichting van het wijzigingsplan.
- Actieplan Wonen 2020 – 2025. Zie paragraaf 3.3.3 van de toelichting van het wijzigingsplan.
- Kwalitatieve toetsingscriteria woningbouw Achterhoek. Zie paragraaf 3.3.4 van de toelichting van het wijzigingsplan.
- Regionale woonagenda Achterhoek 2015 – 2025. Zie paragraaf 3.3.5 van de toelichting van het wijzigingsplan.
- Lokale woonagenda gemeente Doetinchem 2016–2025. Zie paragraaf 3.4.1 van de toelichting van het wijzigingsplan.
- Woningbouwstrategie 2019. Zie paragraaf 3.4.2 van de toelichting van het wijzigingsplan.

In de jurisprudentie is uitgemaakt dat voor de behoefte kan worden verwezen naar provinciale, regionale en of gemeentelijke (woon-)visies en (woningbouw-)programma's (uitspraak van 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1859 (Ede) bestaande beleidsdocumenten inzake de woningbehoefte.

De schaarste op de huidige woningmarkt veroorzaakt exorbitante prijsstijgingen in huur- en koopwoningen/-appartementen. Meer woningen en appartementen bouwen heeft in ieder geval een gunstig effect op de aanbodzijde.

Gemeenten hebben in het kader van woningbouwprogramma's de actuele behoefte, in samenwerking met provincie en de regio, reeds in beeld gebracht. Het onderhavige plan zal aansluiten op bestaand stedelijk gebied en voorziet in een urgente behoefte met de bouw van een groot aantal woningen en appartementen waarvan een deel bestemd is voor ouderen en jongeren en/of jonge gezinnen.

5. Ligt de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied? Zo nee, waarom kan niet binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte worden voorzien?

Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt:

‘Bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, en ook de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur’.

De woningbouwontwikkeling ligt formeel gezien niet in bestaand stedelijk gebied. Er kan niet binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte worden voorzien omdat de locatie van de nieuwe woningbouwontwikkeling naar de letter van de wettelijke regeling aangemerkt zou moeten worden als buiten stedelijk gebied. Een groot deel van de gronden binnen het wijzigingsgebied heeft een agrarische bestemming en heeft nog een – beperkt – agrarische functie. De gronden worden gebruikt voor het weiden van schapen. De gronden hebben geen bouwvlak voor een agrarisch bedrijf. Er was uitsluitend nog een schuilgelegenheid voor dieren toegestaan. Het uitoefenen van een reëel agrarisch bedrijf op deze gronden behoort al lang niet meer tot de mogelijkheden. De huidige agrarische functie is niet meer levensvatbaar mede door de versnippering van de eigendomsverhoudingen in dit gebied.

De gronden in Heelweg middengebied behielden in het bestemmingsplan Torenallee 2008 de vigerende bestemmingen “Maatschappelijk”, “Bedrijf” en “Agrarisch”. De verdere ontwikkeling van het middengebied hing grotendeels af van de vraag of overeenstemming tussen verschillende partijen bereikt kon worden over de noodzakelijke grondverwerving en daarmee het verdwijnen van de aanwezige milieubelastende functies. De noodzakelijke grondverwerving is afgerond en de gronden binnen het plangebied kunnen middels een wijzigingsbevoegdheid alsnog in ontwikkeling worden gebracht.

Het plangebied ligt overigens binnen de bebouwde kom en wordt aan alle zijden omsloten door stedelijke bebouwing en functies. Stedenbouwkundig betreft het een inbreidingslocatie. Andere locaties voor een vergelijkbare grootschalige inbreiding voor woningbouw – ongeacht of het gebied aangemerkt moet worden aangemerkt als binnenstedelijk of buitenstedelijk – nabij het centrum van de stad zijn niet voor handen. De invulling van deze locatie voor woningbouw is een passende ontwikkeling voor deze plek. De plek is gelegen in de stedelijke schil rond het centrum van Doetinchem.

Het plangebied is bovendien altijd al aangemerkt geweest als een inbreidingslocatie voor een woningbouwontwikkeling. Deze ontwikkeling was voorzienbaar. Reeds in 2007 werd in het stedenbouwkundig plan De Schil de opgave voor 'De Heelweg' als volgt geformuleerd.

Het voormalige agrarische gebied en bedrijfsterrein veranderen in een samenhangende woonwijk die inspeelt op de omliggende gebieden. Dat zijn:

- *het historische lint van de Keppelseweg*
- *de parklaan Energieweg met de 'zichtlocatie' van het Metzo-college en in de nabije toekomst de nieuwbouw van het Graafschapscollege*
- *de nieuwe Ijsseltuinen*
- *de Nemahoweg/Ijsselstraat met als monumenten van de voormalige bedrijvigheid de fabrieksschoorsteen en het ketelhuis (op het voormalige /Saronixterrein).*

Conclusie

Zoals hiervoor vast is gesteld dient het plangebied formeel te worden aangemerkt als een niet binnenstedelijke ontwikkeling. Stedenbouwkundig betreft het echter een inbreidingslocatie in een verstedelijkt gebied. Het plangebied wordt omringd en ingesloten door stedelijke functies zoals scholen en woningen.

Het voorliggende wijzigingsplan voor woningbouw vormt de definitieve afronding van een grootschalige stedelijke ontwikkeling die ligt tussen het centrum – met de winkels en de uitgaansgelegenheden – en de planmatige stadsuitbreidingen.

Arnhem, 28-02-2022