

1. Aanleiding

De gemeente Doetinchem wil in Wehl woningbouw mogelijk maken aan de zuidzijde. Dat is het project Wehl Heideslag fase II. 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 bestaande 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 Heideslag fase II

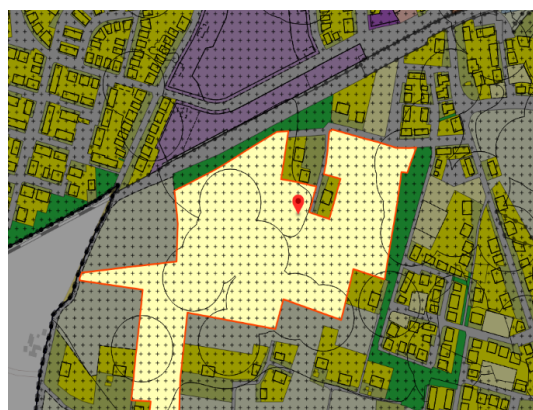
Wehl Heideslag fase II kent zijn oorsprong in 2009. In 2009 heeft de toenmalige gemeenteraad namelijk het bestemmingsplan 'Heideslag 2009' vastgesteld. Daarbij is rekening gehouden met een gefaseerde ontwikkeling. Sinds 2009 is een deel van het plangebied ontwikkeld (Wehl Heideslag fase I) en een deel nog niet (Wehl Heideslag fase II). In 2021 heeft het college van B&W besloten ook Wehl Heideslag fase II in ontwikkeling te brengen. Met als doel ongeveer 180 woningen te realiseren. Daarvoor moet een ruimtelijke procedure worden doorlopen. En wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de geldende bestemming 'Woongebied – nader uit te werken' biedt.

De locatie

Wehl Heideslag fase II ligt ten zuiden/zuidwesten van en aangrenzend aan Wehl. Het plangebied dat voor de ruimtelijke procedure (uitwerkingsplan) gehanteerd wordt is in de navolgende afbeelding 1 in rood weergegeven. En komt overeen met de begrenzing van de bestemming 'Woongebied – uit te werken', zoals opgenomen in het bestemmingsplan 'Stedelijk gebied – 2021' (afbeelding 2). De locatie is gelegen binnen de bebouwde komgrens op basis van de Wegenverkeerswet (afbeelding 3).



Afbeelding 1 – begrenzing plangebied uitwerkingsplan



Afbeelding 2 – Woongebied – uit te werken



Afbeelding 3 – grens bebouwde kom
Wegenverkeerswet

Stedenbouwkundigplan Wehl Heideslag fase II



Programma

Wehl Heideslag fase II gaat over de realisatie van 180 woningen en bevat het volgende programma:

Woningcategorie ¹	Woningtype	Aantal
Sociale huur toegankelijk	rij	28
Goedkope koop < €185.000	divers	35
Midden koop €185.000 – €250.000	rij	18
Koop toegankelijk €250.000 - €350.000	2-1	50
Koop toegankelijk €250.000 - €350.000	vrij	5
Koop toegankelijk > €350.000	2-1	12
Koop toegankelijk > €350.000	vrij	30
		178

70% van het woningbouwprogramma betreft betaalbare woningen (sociale huur en koop tot NHG grens). Dit betreffen namelijk 136 woningen. Ruim 60 woningen behoren tot de categorie goedkoop. Dit betreffen ongeveer 28 sociale huurwoningen en 35 koopwoningen tot €225.000. Dit woningbouwprogramma sluit hiermee onder andere aan bij de doelstellingen van het Rijk en provincie om meer betaalbare woningen toe te voegen. Tegelijkertijd wordt ingestoken op een adaptief woonprogramma. Dat wil zeggen dat bij veranderende behoefte het op te stellen bestemmingsplan ook de flexibiliteit bevat om een ander woningtype in een andere woningcategorie te realiseren, aansluitend bij de behoefte.

3. Laddertoets Wehl Heideslag fase II

In deze paragraaf is de laddertoets voor Wehl Heideslag fase II 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 Heideslag fase II worden meer dan 12 woningen gerealiseerd.

Conclusie:

Het project Wehl Heideslag fase II 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 enkelbestemming 'Woongebied – uit te werken'. In de bijbehorende uitwerkingsregels is geen juridische regel opgenomen dat betrekking heeft op het (maximaal) aantal te realiseren woningen.

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.

Daarmee is niet te beoordelen of het op te stellen uitwerkingsplan meer of minder bebouwing mogelijk maakt dan er op grond van het bestemmingsplan 'Stedelijk gebied – 2021' aan bebouwing kon worden gerealiseerd. Daarnaast gaat onderdeel 7.8 van de overzichtsuitspraak in op het instrument uitwerkingsplan.

Wanneer het voorgaande bestemmingsplan niet bij recht voorzag in de voorgenomen stedelijke ontwikkeling, maar daarin wel was voorzien in een tijdens de vaststelling van het nieuwe plan niet benutte uitwerkingsplicht voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling, geldt dat de mate waarin de uitwerkingsplicht keuzemogelijkheden bood aan het college van burgemeester en wethouders over de in het uitwerkingsplan op te nemen functies en de omvang daarvan, bepalend is voor het antwoord op de vraag of het opvolgende bestemmingsplan, waarin één of meer van dergelijke functies in een bepaalde omvang bij recht worden opgenomen, een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, Bro

Conclusie:

Omdat in het bestemmingsplan 'Stedelijk gebied – 2021' (en voorgaande bestemmingsplannen) geen regels zijn verbonden aan het aantal te realiseren woningen, is niet te beoordelen of het uitwerkingsplan voor Wehl Heideslag fase II meer bebouwing mogelijk maakt. In samenhang hiermee heeft het niet maximeren van de omvang in de uitwerkingsregels qua omvang ruime keuzemogelijkheden gegeven aan het college van B&W. Op basis van voorgaande wordt geconcludeerd dat 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 Heideslag fase II 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.

Behoefte

Behoefteonderzoek Wehl en Nieuw-Wehl

Hoewel het oorspronkelijke plan dateert uit 2009 is, in lijn met het landelijk en regionale beeld 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 Heideslag fase II in een behoefte kan voorzien van jongeren/jongeren gezinnen. Juist ook omdat deze locatie door de doelgroep 50+ voor hen als minder passend wordt beschouwd. Vanwege de ligging ten opzichte van/afstand tot het centrum.

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 Heideslag fase II draagt bij aan het vergroten van de woningvoorraad. Dit past bij de uitgesproken ambities bij de actualisatie van de regionale woonagenda. 70% van het woningbouwprogramma betreft betaalbare woningen (sociale huur en koop tot NHG grens). Dit betreffen namelijk 136 woningen. Ruim 60 woningen behoren tot de categorie goedkoop. Dit betreffen ongeveer 28 sociale huurwoningen en 35 koopwoningen tot €225.000.

Dit woningbouwprogramma sluit hiermee onder andere aan bij de doelstellingen van het Rijk en provincie om meer betaalbare woningen toe te voegen. En ook bij de ambities bij de actualisatie van de regionale woonagenda om voor iedereen een thuis te bieden

Conclusie:

Wehl Heideslag fase II 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 Heideslag fase II 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 voorzorg ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan nog niet was gerealiseerd.

Conclusie:

In het plangebied is sprake van een niet-agrarische bestemming (Woongebied - Uit te werken). In het geval van een niet-agrarische bestemming is het van belang of de locatie onderdeel is van het bestaand stedelijk samenstel van bebouwing. Aan de oostzijde van het plangebied is reeds bebouwing ten behoeve van wonen aanwezig. Ten noorden is bebouwing ten behoeve van onder meer bedrijvigheid en wonen aanwezig. Op de gronden aan west -en zuidzijde rust een agrarische bestemming en is als zodanig in gebruik. Op basis daarvan wordt geconcludeerd dat de gronden binnen het plangebied Wehl Heideslag fase II geen onderdeel is van het bestaand stedelijk samenstel van bebouwing. Daarmee vindt Wehl Heideslag fase II plaats buiten bestaand stedelijk gebied.

Een laddertoets hoeft voor het uitwerkingsplan niet te worden opgesteld als al een laddertoets is uitgevoerd voor het bestemmingsplan waar de uitwerkingsplicht is opgenomen. Voor voorgaande bestemmingsplannen (Stedelijk gebied – 2021, Stedelijk gebied – voorjaar – 2020 en Wehl Heideslag 2009) is geen laddertoets uitgevoerd voor de ontwikkeling van Wehl Heideslag fase II.

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. Wehl Heideslag fase II ook de mogelijkheid om goedkopere woningen/woonconcepten aan te bieden. Bij een transformatielocatie binnen bestaand stedelijk gebied zijn de ontwikkelingskosten veelal groter. Wat maakt dat ook andere type/duurdere woningen worden gerealiseerd. Daarnaast heeft het kwalitatieve onderzoek naar de woonbehoefte in Wehl/Nieuw-Wehl uitgewezen dat eventueel beschikbare locaties in de kern Wehl/nabij het centrum van Wehl in het bijzonder aansluiten bij de behoefte van de doelgroep 50+. Locaties binnen bestaand stedelijk gebied zijn daarmee meer geschikt voor een ander programma/doelgroep dan Wehl Heideslag fase II. 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.