

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Netterdensestraat te Netterden

Gemeente Oude IJsselstreek



1 Algemeen

1.1 Inleiding

Op de locatie tussen de Woldenburgseweg, Netterdensestraat en Revenseweg bevindt zich in de huidige situatie een weiland. Het weiland ligt aan de rand van het dorp Netterden en ligt tussen bestaande woningen in. Vanwege de toegenomen vraag naar woningen in de gemeente gemeentenaam is de initiatiefnemer voornemens om op het perceel 21 woningen te realiseren. Deze woningen bestaan uit vrijstaande, twee-aaneengebouwde en aaneengebouwde woningen. De aaneengebouwde woningen zullen beschikbaar zijn voor starters op de woningmarkt, waarbij een koopprijs van maximaal €250.000,- v.o.n. (prijspeil 2023) wordt gehanteerd. De twee-aaneengebouwde woningen zullen in de categorie betaalbare koop vallen, waarbij een koopprijs van maximaal €355.000,- v.o.n. (prijspeil 2023) wordt gehanteerd. Voorliggend rapport geeft een onderbouwing van de behoefte aan woningen in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

De volgende twee paragrafen van dit hoofdstuk geven een korte toelichting op het wettelijk kader dat geldt voor de Ladder voor duurzame verstedelijking. Vervolgens volgt in hoofdstuk 2 de toets aan de Ladder. Aansluitend volgt in hoofdstuk 3 de conclusie.

1.2 Ladder van duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking is opgenomen als procesvereiste in artikel 3.1.6, lid 2 van het Bro. Het doel van de Ladder is zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en ontwikkelingen in de omgeving. De Ladder geeft daarmee invulling aan het nationaal ruimtelijk belang gericht op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten.

Met de ladder worden eisen gesteld aan de motivering van onder meer bestemmingsplannen en ruimtelijke onderbouwingen die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken. De toelichting bij een bestemmingsplan of ruimtelijke onderbouwing voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien die ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

1.3 Stedelijke ontwikkeling

Wat onder stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro (artikel 1.1.1. onder i) opgenomen. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit *“een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen”*. De realisatie van de woningen moet worden aangemerkt als stedelijke ontwikkeling, meer concreet een woningbouwlocatie.

Overigens is de term ‘woningbouwlocatie’ niet gedefinieerd in het Bro. Uit jurisprudentie (zie bijvoorbeeld (ABRvS201407135/1/R1 en ABRvS201501297/1/R4) blijkt dat woningbouwplannen met elf woningen niet hoeven te worden aangemerkt als woningbouwlocatie, maar woningbouwplannen voor twaalf woningen wel. In voorliggend plan worden per saldo 21 nieuwe woningen gerealiseerd. Het initiatief moet daarom worden aangemerkt als woningbouwlocatie. Om die reden is een toets aan de Ladder noodzakelijk, waarin voorliggend document voorziet.

2 Inhoudelijke toets

2.1 Algemeen

In voorliggend hoofdstuk volgt de inhoudelijke toets aan de Ladder van duurzame verstedelijking. In de volgende paragraaf wordt uiteen gezet of het nieuwbouwplan voorziet in een behoefte. Vervolgens wordt in de derde paragraaf gezien in hoeverre de ontwikkeling is gelegen binnen bestaand stedelijk gebied.

2.2 Behoefte

2.2.1 Algemeen

De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling.

2.2.2 Provinciale woningbouwcijfers

De provincie Gelderland stuurt op een gezonde regionale woningbouwprogrammering. Hierbij is de provincie opgebouwd in regio's. Netterden valt binnen de regio 'Achterhoek' en deze regio maakt regionale afspraken omtrent woningbouw, zoals over de groei van de woningvoorraad (dus: aantallen nieuwbouw) en over de 'kwaliteiten', zoals het aandeel huur- en betaalbare woningen. Dit is vertaald naar het gemeentelijk beleid.

In het beleidsdocument 'Actieplan wonen 2020-2025, sneller, betaalbaar, flexibel' opgesteld door provincie Gelderland, staat dat Gelderland te maken heeft met een urgente vraag naar meer woonruimte. Er wordt gesteld dat tot 2030 ruim 80.000 nieuwe woningen gebouwd moeten worden. Daarbij worden wel verschillende opgaven gesteld:

- Belangrijke kwalitatieve verbeteringen op de woningmarkt vragen om aandacht. Bijvoorbeeld de snellere doorstroming van huishoudens en de grotere beschikbaarheid van zowel betaalbare woningen voor starters, ouderen en andere doelgroepen, als van sociale en middeldure koop en huurwoningen.
- Bij de bouwproductie spelen een aantal belangrijke ambities: een zorgvuldig en zuinig gebruik van de ruimte, klimaatadaptatie, een circulaire bouw en energievoorziening, en inspelen op demografische ontwikkelingen.
- Een vlotte woningbouw wordt bemoeilijkt door verschillende knelpunten. Denk aan de capaciteitstekorten bij bouwbedrijven, gemeenten en nutsbedrijven en gestegen bouwkosten. Ook door stikstofregels en -toetsen, duurzaamheidscriteria en procedures komt de bouw op locaties minder snel van de grond.

De urgentie is zo hoog dat provincie Gelderland met 'Actieplan wonen 2020-2025' een bijdrage wil leveren aan de uitvoering van de woningbouwopgave door middel van volgende drie doelstellingen:

- Doelstelling 1: Versnelling van de woningbouw (sneller)
- Doelstelling 2: meer betaalbare woningen (betaalbaar)
- Doelstelling 3: meer flexibele woonvormen (flexibel)

Met het Actieplan Wonen wil de provincie Gelderland de komende vijf jaar de bouw van circa 45.000 woningen versnellen. Hiervoor zet de provincie Gelderland € 30 miljoen in. Dit aantal woningen is onderdeel van de 80.000 nieuwe woningen die in Gelderland tot 2030 gerealiseerd moeten worden.

2.2.3 Toetsing provinciaal beleid

In het Beleidsdocument 'Actieplan wonen 2020-2025' heeft de bouw van nieuwe woningen hoge urgentie. De provincie wil dan ook ruim 80.000 woningen voor 2030 realiseren.

De ontwikkeling betreft de realisatie van een 21 woningen. De 21 grondgebonden woningen worden opgesplitst in drie vrijstaande woningen, acht twee-aaneengebouwde woningen en tien aaneengebouwde. De aaneengebouwde woningen zullen beschikbaar zijn voor starters op de woningmarkt, waarbij een koopprijs van maximaal € 250.000,- v.o.n. (prijspeil 2023) wordt gehanteerd. Daarnaast zal voor de overige twee-aaneengebouwde woningen een koopprijs van maximaal €355.000,- v.o.n. (prijspeil 2023) worden gehanteerd. Dit sluit aan bij de opgave om een grotere hoeveelheid betaalbare woningen te realiseren. Voornamelijk starters en ouderen profiteren hiervan, mede omdat de twee-aaneengebouwde woningen levensloopbestendig worden uitgevoerd. Bij de vrijstaande woningen is het altijd mogelijk de woning levensloopbestendig uit te voeren. Daarmee wordt ook de doorstroming op de woningmarkt vergroot, doordat ouderen vaak grotere eengezinswoningen achterlaten.

Daarnaast draagt de ontwikkeling bij aan een aantal belangrijke ambities, zoals het zorgvuldig en zuinig gebruik van ruimte en het inspelen op demografische ontwikkelingen. De ontwikkeling komt op een locatie waar eerst een andere functie heeft bestaan. Deze functie is echter niet langer noodzakelijk op deze locatie. Hierbij wordt er dus zorgvuldig en zuinig gebruik gemaakt van de beschikbare ruimte.

Met het plan is sprake van woningbouw buiten de bestaande bebouwde kom. De locatie grenst echter aan de kern Netterden. Daarnaast geldt dat met de realisatie van de woningen het bebouwingslint aan de Netterdensestraat wordt voortgezet, en dat er tevens vanuit de Netterdensestraat een cluster van woningen wordt gerealiseerd. Binnen de kern Netterden is onvoldoende beschikbare ruimte om te voorzien in de grote vraag naar woningen. Met de bouw van verschillende type woningen (aaneengebouwde woningen, twee-aaneengebouwde woningen en vrijstaande woningen) wordt er voldaan aan de vraag naar woningen voor verschillende doelgroepen (zoals starters, doorstromers en senioren) binnen de gemeente Oude IJsselstreek in algemene zin en de kern Netterden in het bijzonder.

2.2.4 Regionale woningbouwcijfers

In de regio Achterhoek zijn er afspraken gemaakt over hoe de regio omgaat met het woningvraagstuk. De gemeenten in de Achterhoek hebben gezamenlijk een visie voor het woonbeleid vastgesteld. De Regionale Woonvisie is in 2013 geëvalueerd. Dit heeft geleid tot een bijstelling, in de vorm van een Regionale woonagenda 2015-2025. De Regionale woonagenda schetst de kaders en geeft ruimte om de inhoud mede door andere partijen te laten invullen. Daarmee verschuift de rol van de overheid van inhoudelijk bepalend naar proces begeleidend. Kernbegrippen zijn kaders stellen, faciliteren en ruimte geven. In de Regionale Woonagenda en Woonvisie wordt aangegeven dat er (bijna) voldoende woningen zijn om te voorzien in de vraag en dat het aantal woningbouwplannen wordt teruggebracht.

Op basis van meer recente gegevens uit het Achterhoeks Woonwensen en Leefbaarheidsonderzoek (AWLO) 2021 naar de leefbaarheid in de regio blijkt echter dat er wel een actuele vraag is naar meer woningen. In de Regionale Woonagenda Achterhoek 2023-2030 is afgesproken om 11.500 woningen te realiseren. Hiervan zullen 1.500 woningen in de gemeente Oude IJsselstreek moeten komen. De woningbouwproductie sluit aan bij de actuele situatie op de woningmarkt van grote woningmarktdruk. Echter, zal deze groei op termijn wel minder worden. De kwaliteitsvraag zal wel blijven bestaan.

De woningbehoefte in de Achterhoek neemt gestaag toe de komende jaren. De trendmatige ontwikkeling van de woningbehoefte op basis van de groei in de afgelopen jaren laat een grotere behoefte zien. Volgens deze ontwikkeling neemt de woningbehoefte in de Achterhoek in de periode tot 2030 toe met ongeveer 4.800 woningen en tot 2035 met ruim 5.000 woningen. Maar veel is nog onzeker. Dit aantal moet gezien worden als een minimum op basis van de trend in de afgelopen jaren.

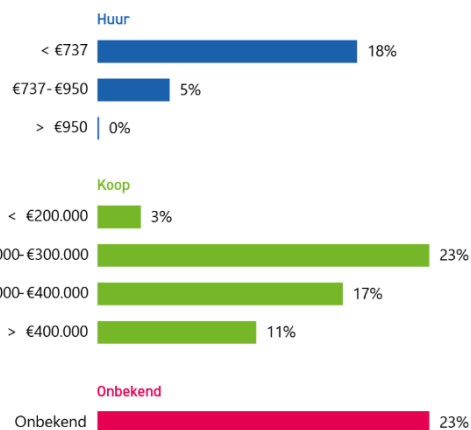


De woningbehoefte in de Achterhoek groeit. Dat hangt samen met gezinsverduunning die het gevolg is van het ouder worden van de bevolking. Er komen steeds meer kleine huishoudens. Daarnaast groeit de woningbehoefte door het positieve migratiesaldo. Tegelijk droogt het woningaanbod in de koopsector op en daalt de mutatiegraad in de sociale huursector. De stagnerende doorstroming maakt dat woningen waar vraag naar is niet meer vrijkomen. In de huidige markt met weinig doorstroming zijn vooral mensen die nog geen woning hebben en mensen die met spoed een woning nodig hebben kwetsbaar. Het is noodzakelijk om de doorstroming weer op gang te brengen. Hierbij is het van belang oog te hebben voor de groepen die door de gestegen huizenprijzen vrijkomend aanbod in de bestaande woningvoorraad niet kunnen betalen, vaak jonge huishoudens en koopstarters.

Ontwikkeling woningvoorraad

Het aanbod droogt op. De vraag groeit door. Nieuwe woningen zijn nodig om tekorten niet op te laten lopen. In 2020 is de woningvoorraad met ruim 700 woningen gegroeid. Dat is nog onvoldoende. Er is plancapaciteit beschikbaar: ruim 4.900 woningen. Het plan is nu om de realisatie van deze plannen naar een hoger tempo te brengen. Hiernaast is de verdeling van de planvoorraad te zien.

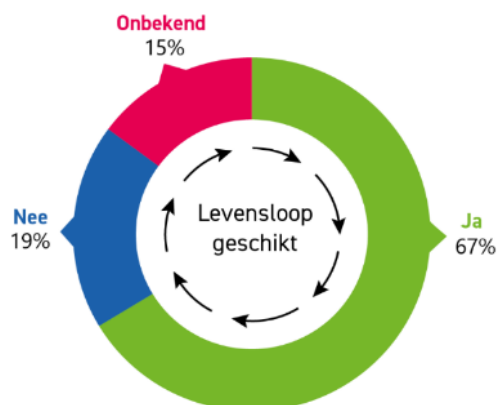
Planvoorraad: accent op betaalbaar



Grafiek planvoorraad regio Achterhoek door 8RHK

Het aandeel oudere inwoners neemt toe. Daarmee veranderen eisen aan een woning, waarin mensen comfortabel oud kunnen worden. Achterhoekse gemeenten spelen hierop in door het programmeren van veel levensloopgeschikte woningen, zowel appartementen als grondgebonden woningen. Ten minste twee derde van de plannen betreft levensloopgeschikte woningen. Dit is te zien op de grafiek 'Grafiek planning realiseren levensloopgeschikte woningen door 8RHK (procentueel)'.

Veel plannen voor levensloopbestendige woningen



Grafiek planning realiseren levensloopgeschikte woningen door 8RHK (procentueel)

2.2.5 Toetsing regionaal beleid

De ontwikkeling betreft de realisatie van een 21 woningen. De 21 grondgebonden woningen worden opgesplitst in drie vrijstaande woningen, acht twee-aaneengebouwde woningen en tien aaneengebouwde. De twee-aaneengebouwde woningen kunnen levensloopbestendig worden uitgevoerd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid bij de vrijstaande woningen om deze tevens levensloopbestendig uit te voeren. De ontwikkeling in de woningbehoefte betreft de vraag naar levensloopbestendige woningen door de steeds ouder wordende bevolking.

Bij de ontwikkeling worden minimaal 21 woningen gerealiseerd. Voorheen waren hier nog geen woningen, waardoor er per saldo 21 woningen worden gecreëerd. Dit past binnen het regionaal beleid waarin staat dat de woningbehoefte groeit en de woningvoorraad opdroogt. Door deze ontwikkelingen ontstaat er een druk op de woningmarkt. Met de realisatie van de grondgebonden woningen wordt de druk op de woningmarkt juist verlaagd.

Daarnaast past het binnen het beleid doordat het deels de realisatie betreft van levensloopbestendige woningen. Dit past binnen de agenda van regio Achterhoek, die twee derde van de te realiseren woningen levensloopgeschikt wil maken.

Tot slot zullen de aaneengebouwde woningen beschikbaar zijn voor starters op de woningmarkt, waarbij een koopprijs van maximaal € 250.000,- v.o.n. (prijsspeil 2023) wordt gehanteerd. Daarnaast zal voor de twee-aaneengebouwde woningen een koopprijs van maximaal €355.000,- v.o.n. (prijsspeil 2023) worden gehanteerd. Dit sluit aan bij de opgave om een grotere hoeveelheid betaalbare woningen te realiseren.

2.2.6 Gemeentelijke beleid

Woonvisie 2018 Oude IJsselstreek

De Woonvisie 2018 is vastgesteld in de gemeenteraad van 14 december 2017. Met de Woonvisie wordt een lokale uitwerking van de Regionale Woonagenda geformuleerd, waar mogelijk gebruik makend van de nieuwste inzichten uit het in 2017 uitgevoerde AWLO (Achterhoekse Woonwensen en Leefbaarheids-Onderzoek). De belangrijkste onderwerpen van deze Woonvisie zijn:

- **De sociale huurvoorraad:**
In de sociale huurvoorraad ligt de focus op betaalbaarheid, maximale wachttijd voor woningzoekenden en een monitor op de omvang en samenstelling van de doelgroep.
- **Woonzorg:**
Het terrein Woonzorg bestaat uit ouderen die niet langer zelfstandig thuis kunnen wonen (de grootste en flink groeiende groep op dit terrein) en bijzondere doelgroepen. De focus ligt op het in kaart brengen van de ontwikkeling van vraag en aanbod voor ouderen, het langer thuis blijven (levensloopbestendig maken van woningen), is er voldoende intramurale capaciteit, is er behoefte aan woonvormen tussen intramuraal en langer thuis blijven en hoe wordt dit gerealiseerd?
- **Verduurzaming:**
De gemeente Oude IJsselstreek wil een ruime bijdrage leveren aan het realiseren van de klimaat-, energie- en duurzaamheidsdoelstellingen die zijn vastgelegd op wereld-, landelijke- en regionale schaal. In 2030, dus over 12 jaar (!), moet de gemeente Oude IJsselstreek energieneutraal zijn en wordt er 50% minder gebruik gemaakt van primaire grondstoffen.

- **Woningvoorraad en waarde behoud:**

Het gaat om het gereed maken voor de toekomst van de bestaande voorraad en het voorkomen van waardeverlies door het stimuleren van verduurzaming en levensloopbestendigheid. Het uitnemen van woningen aan onderkant van de woningmarkt moet worden voorbereid waarbij (beperkt) terugbouwen door toevoeging van ontbrekende kwaliteiten mogelijk wordt gemaakt.

Lokale kwaliteitscriteria woningbouw Oude IJsselstreek

In de Kwalitatieve toetsingscriteria voor woningbouw wordt aanbevolen om lokaal een kader vast te stellen over de ruimtelijke inpassing van nieuwbouw binnen de bebouwde kom en in het buitengebied. In 2021 heeft de gemeenteraad vervolgens de 'Lokale kwaliteitscriteria woningbouw Oude IJsselstreek' vastgesteld. De 'Lokale kwaliteitscriteria woningbouw Oude IJsselstreek' vormt samen met de 'Kwalitatieve toetsingscriteria voor Woningbouw' de kaders voor nieuwe woningbouwplannen. Met het vaststellen van de Lokale kwaliteitscriteria en de (regionale) Kwalitatieve toetsingscriteria beschikt de gemeente over een compleet kader waarmee nieuwe woningbouwplannen kunnen worden getoetst en kan de gemeente sturen op gewenste ontwikkelingen op de woningmarkt.

Uit de 'Lokale kwaliteitscriteria woningbouw Oude IJsselstreek' blijkt dat de aantoonbare (woning) behoefte voor de komende jaren vooral bij het toevoegen van starters- en levensloopgeschikte woningen ligt, de gemeente wil hier dan ook extra op inzetten. Voor het starterssegment ligt de nadruk logischerwijs met name bij de betaalbaarheid. De levensloopgeschikte woningen zijn voor de doelgroep senioren bedoeld, daarbij gaat het om woningen waarbij (minimaal) alle basisvoorzieningen op de begane grond of gelijkvloers aanwezig zijn. Het bouwen van woningen op locaties met leegstaand vastgoed heeft de voorkeur. Vanuit het oogpunt van zorgvuldig ruimtegebruik gaat woningbouw op inbreidingslocaties voor op uitbreiding aan de randen van de kernen.

2.2.7 Toetsing gemeentelijk beleid

De twee-aaneengebouwde woningen zullen levensloopbestendig worden uitgevoerd. Daarnaast is het mogelijk om bij de vrijstaande woningen deze tevens levensloopbestendig uit te voeren. Hiermee draagt het plan bij aan de visie op woonzorg binnen de gemeente Oude IJsselstreek.

De nieuwe woningen zullen daarnaast duurzaam en gasloos worden uitgevoerd. Tevens is het zeer aannemelijk dat de nieuwe bewoners zonnepanelen zullen plaatsen op de woningen. Hiermee worden de nieuwe woningen toekomstbestendig en is de ontwikkeling in overeenstemming met de visie op verduurzaming.

De ontwikkeling voldoet aan de Lokale kwaliteitscriteria woningbouw Oude IJsselstreek, waarin gesteld wordt dat plannen moeten bijdragen aan woningen voor starters en senioren. De aaneengebouwde woningen zullen beschikbaar zijn voor starters op de woningmarkt, waarbij een koopprijs van maximaal €250.000,- v.o.n. (prijspeil 2023) wordt gehanteerd. De twee-aaneengebouwde woningen zullen in de categorie betaalbare koop vallen, waarbij een koopprijs van maximaal €355.000,- v.o.n. (prijspeil 2023) wordt gehanteerd. Daarnaast worden alle twee-aaneengebouwde woningen levensloopbestendig uitgevoerd. Bij vrijstaande woningen bestaat de

mogelijkheid om de woningen levensloopbestendig uit te voeren. Hiermee voldoet de ontwikkeling aan de Lokale kwaliteitscriteria woningbouw Oude IJsselstreek

2.3 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”*.

Met het plan is sprake van woningbouw buiten de bestaande bebouwde kom. De locatie grenst echter aan de kern Netterden. Daarnaast geldt dat met de realisatie van de woningen het bebouwingslint aan de Netterdensestraat wordt voortgezet, en dat er tevens vanuit de Netterdensestraat een cluster van woningen wordt gerealiseerd. Binnen de kern Netterden is onvoldoende beschikbare ruimte om te voorzien in de grote vraag naar woningen.

Er bevinden zich binnen de kern Netterden een aantal groene gebieden waar woningbouw eventueel mogelijk zou zijn. Deze locaties zijn echter niet zo groot als onderhavige ontwikkeling, waardoor er veel minder woningen gebouwd zouden kunnen worden. Daarnaast is het in belang dat er binnen de kern ook ruimte is voor groen.

Met de bouw van verschillende type woningen (aaneengebouwde woningen, twee-aaneengebouwde woningen en vrijstaande woningen) wordt er voldaan aan de vraag naar woningen voor verschillende doelgroepen (zoals starters, doorstromers en senioren) binnen de gemeente Oude IJsselstreek in algemene zin en de kern Netterden in het bijzonder. Hiermee draagt de ontwikkeling bij aan een duurzaam en divers woon- en leefklimaat in de gemeente Oude IJsselstreek. Tot slot draagt de realisatie van de woningen bij aan de behoefte en ondersteuning van het voorzieningenniveau in Netterden en omgeving.

3 Conclusie

In voorliggend document is de ontwikkeling van de locatie aan de Netterdensestraat te Netterden getoetst aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Geconcludeerd wordt dat in de gemeentelijke, regionale en provinciale beleidsstukken op het gebied van wonen, de behoefte voor de 21 woningen voldoende is aangetoond. De ontwikkeling past binnen kwantitatieve en de kwalitatieve behoefte van Gemeente Oude IJsselstreek en voldoet daarmee aan de Ladder van duurzame verstedelijking. Tevens voldoet het plan aan de provinciale en regionale behoefte.

Geconcludeerd kan worden dat met het initiatief, buiten bestaand stedelijk gebied, wordt voorzien in een behoefte aan woningen binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van het plangebied. De ontwikkeling voldoet daarmee aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (artikel 3.1.6, lid 2 van het Bro).