



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Silvolde, Uftseweg / Industrieweg

Klomps Bouwbedrijf

Datum: 26 april 2023
Projectnummer: 210486

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	5
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	6
2.1	Stedelijke ontwikkeling	6
2.2	Verzorgingsgebied	7
2.3	Behoeft	11
2.4	Bestaand stedelijk gebied	16
3	Conclusie	17

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 over-programmering. 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 Uiftseweg ter hoogte van nummer 87 ligt een gedateerd bedrijventerrein, ook wel "Bedrijvencluster Uiftseweg" genoemd. Het bedrijventerrein is gelegen binnen de bebouwde kom, aan een invalsweg. In het planvoornemen van de firma Klomps wordt dit terrein herontwikkeld tot een woonbuurt. Ten behoeve hiervan is al een eerste stedenbouwkundig ontwerp gemaakt. Met de transformatie wordt een nette entree gerealiseerd tot het dorp Silvolde.

Het planvoornemen bestaat uit een programma met 39 woningen van gevarieerde woningtypes. Zo voorziet het planvoornemen in de realisatie van 12 rijwoningen die te typeren zijn als starterswoningen. Deze woningen kunnen tot het lage tot middeldure prijssegment worden gerekend (225K tot 255K.).

In het planvoornemen zijn ook 14 twee-onder-een-kapwoningen opgenomen die tot het duurdere prijssegment (> 355K) worden gerekend.

Tot slot voorziet het planvoornemen ook in 13 levensloopbestendige woningen uit het middel dure tot hogere prijssegment (van 255K tot 355K).



Indeling van het planvoornemen (Bron: Hegeman bouwteam)

In het plangebied is in de huidige situatie detailhandel gevestigd in een opgedeeld bedrijfspand. Dit bedrijfspand kenmerkt zich door haar gedateerde uitstraling, zonder aanwijsbare esthetische kwaliteiten. Het bedrijfspand zal in het planvoornemen plaats maken voor de voornoemde te realiseren woningen. Dit geldt ook voor de aan de achterzijde van het bedrijfspand gelegen loodsen en opslagruimtes die er in de huidige situatie gesitueerd zijn. Het plangebied beslaat verder nog een aantal braakliggende percelen, gelegen ten noordwesten van de voornoemde bebouwing. Deze percelen zijn omsloten door de bebouwing aan de Industrieweg, de Lichtenbergseweg en de Korenweg.

De aangrenzende automobilbedrijven blijven in de toekomstige situatie behouden. Dit geldt ook voor het aanwezige (LPG-)tankstation aan de Uiftseweg 87a. Hierom wordt in het nieuwe bestemmingsplan dat voor het planvoornemen is opgesteld een onderzoek 'externe veiligheid' opgesteld, waarbij rekening is gehouden met de bestaande veiligheidsafstanden. De aanwezigheid van de bestaande bedrijvigheid, inclusief het (LPG-)tankstation, betekent geen belemmering voor de realisatie van de beoogde nieuwe woningen.

Omdat het planvoornemen niet past in het geldende bestemmingsplan "Kom Silvolde", is een nieuw bestemmingsplan noodzakelijk. Inmiddels heeft de gemeente Oude IJsselstreek hierover een principebesluit genomen. De gemeente staat positief tegenover het planvoornemen. Het definitieve verkavelingsplan is reeds afgerond.

In het kader van de planologische procedure moet worden aangetoond dat de voorgenomen ontwikkeling in lijn is met een goede ruimtelijke ordening. Eén van de aspecten die onderdeel uitmaakt van een goede ruimtelijke ordening is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Deze toets vindt in dit rapport plaats.

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 toets 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 volgen 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 ontwikkeling van maximaal 39 woningen aan de zuidrand van Winterswijk. 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 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.

Het huidige bestemmingsplan “Kom Silvolde” voorziet ter plaatse van het plangebied in bedrijfspanden en in detailhandel (deze zit gevestigd in het bedrijfsverzamelgebouw). De resterende percelen aan de noordzijde van het plangebied hebben in het huidige bestemmingsplan de bestemming ‘groen’.

Het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan dat het planvoornemen mogelijk maakt voorziet per saldo in 39 nieuwe woningen. Gelet op de jurisprudentie dient het planvoornemen dan ook beschouwd te worden als een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

¹ Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 16 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2921).

² Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 25 maart 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:953).



Huidig bestemmingsplan 'Korn Silvolde' met de begrenzing van het nieuwe plangebied (Bron: Ruimtelijkeplannen.nl)

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is voorliggende ontwikkeling binnen het plangebied aan te merken als een nieuwe 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.

2.2 Verzorgingsgebied

2.2.1 Algemeen

Wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, dient de behoefte aan de ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt te worden beschreven. De behoefte dient te 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.

2.2.2 Toetsing

Inleiding

Hoofdstuk 2 van de Omgevingsverordening van de provincie Gelderland bevat onder andere regels inzake wonen, werklocaties, glastuinbouw, veehouderij, grond- en drinkwater, natuur en landschap en energie. Voor voorliggend plan 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 dat nieuwe

woningen enkel zijn toegestaan wanneer deze passen binnen een door Gedeputeerde Staten vastgestelde regionale woonagenda.

De gemeente Oude IJsselstreek vormt samen met de gemeenten Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Oost Gelre en Winterswijk de regio Achterhoek. Binnen deze regio vindt onderlinge afstemming plaats over woningbouwontwikkelingen. In de regio is afgesproken dat gemeenten geen eigen woningbouwplafond hanteren, maar dat in regionaal verband wel met planningslijsten wordt gewerkt die twee keer per jaar besproken/geactualiseerd worden. Zo wordt kwantitatief een vinger aan de pols gehouden, maar is er tegelijkertijd ook ruimte om daar waar nodig woningen te realiseren die aansluiten bij de kwalitatieve behoefte.

In regionaal verband hebben de gemeenten hiervoor gezamenlijk kwaliteitscriteria opgesteld, die de gemeente heeft doorvertaald in een prognose van het aantal woningen dat in de perioden 2020-2025 en 2025-2030 redelijkerwijs zou kunnen worden gerealiseerd. De locaties waar deze prognose op gebaseerd is, zijn de facto alle kernen binnen de gemeente. In de prognose is hierbij onderscheid gemaakt in inbreiding en uitbreiding in de kernen.

Locatie	Inbreiding	Uitbreiding
Kern Varsseveld (inbreiding)	100	
Varsseveld West (uitleglocatie)		400/500
Kern Ulft en Gendringen (inbreiding)	200	
Gendringen Lenteleven fase 1 en fase 2		100
Ulft Biezenakker fase 1 en 2		150/200
Kern Silvolde- Terborg-Etten (inbreiding)	200	
Terborg Voorbroek (uitleglocatie)		
Totaal	500	650/800

Prognose realiseerbare inbreiding en uitbreiding 2020-2025 Bron: Gemeente Oude IJsselstreek.

In de prognose van de gemeente Oude IJsselstreek zijn tot 2025 in de kernen Silvolde, Terborg en Etten via inbreiding 200 woningen realiseerbaar. Hierbij moet worden opgemerkt dat de kern Etten, gezien haar relatief kleine omvang, geen ruimte kan bieden voor inbreiding.

Ook dient in ogenschouw genomen te worden dat niet alle mogelijke inbreidingslocaties daadwerkelijk geschikt zijn. De gemeente stimuleert initiatiefnemers mee te denken over mogelijke inbreidinglocaties binnen de gemeente. Toch wordt bij de beoordeling omtrent de geschiktheid van mogelijke nieuwe inbreidinglocatie ook kritisch gekeken naar de landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Daarnaast wordt bezien of er mogelijk sprake is van een mogelijke verstoring van het woongenot van bestaande woningen rondom de mogelijke inbreidinglocaties. Een aanwijzing van een inbreiding gaat dus per geval gepaard met een beoordeling.

Waar tot 2025 tot dusver door de gemeente is uitgegaan van 200 woningen die door inbreiding realiseerbaar zijn, ligt dit verwachte aantal in de periode 2025-2030 aanzienlijk lager. In deze periode acht de gemeente een maximale inbreiding van 50 woningen mogelijk op de locaties die daarvoor door de gemeente aangewezen locaties.

Locatie	Inbreiding	Uitbreiding
Kern Varsseveld (inbreiding)	50	
Varsseveld West (uitleglocatie)		350/450
Kern Uft en Gendringen (inbreiding)	200	
Gendringen Lenteleven fase 1 en fase 2		100
Uft Biezenakker fase 1 en 2		200/300
Kern Silvolde- Terborg-Etten (inbreiding)	50	
Terborg Voorbroek (uitleglocatie)		100/150
Totaal	300	650/1000

Prognose realiseerbare inbreiding en uitbreiding 2025-2030 Bron: Gemeente Oude IJsselstreek.

De minimale behoefte van het aantal nieuwe woningen die door de gemeente is gemeten ligt rondom de 1.000 nieuwe woningen. Om daaraan te voldoen moeten tot 2030 dus nog 480 woningen bij worden gebouwd. De maximale behoefte van het aantal nieuwe woningen die door de gemeente is vastgesteld ligt echter op 2.730. Om een volledige invulling te geven aan de maximale behoefte moeten daar dus nog 1.730 woningen bijkomen. In de nieuwe plannen van de gemeente wordt uitgegaan uit van vijf locaties (zie bovenstaande tabellen) waar tussen de 1400 en 1900 woningen gebouwd kunnen worden.

Uitgaande van de door de gemeente voorziene inbreidingslocaties, is de woonbehoefte voor het komende decennium dus nog lang niet verzadigd. Zoals benoemd stimuleert de gemeente dan ook mogelijke particuliere initiatieven op inbreidinglocaties. Hierbij wordt zoals benoemd onder andere getoetst op de landschappelijke en cultuurhistorische waarden en de mogelijke verstoring van het woongenot van bestaande woningen. Het plangebied wordt thans door het huidige bestemmingsplan dat van kracht is al volledig omringd met de bestemming 'wonen'. De realisatie van het planvoornemen op de locatie aan de Uftseweg sluit qua bestemming technisch dus goed aan bij de omliggende woonbestemming. Anderzijds wint het plangebied met het opheffen van het gedateerde bedrijfspand en de loodsen, en de nieuwe invulling als woongebied, aan verblijfskwaliteit. Het planvoornemen zorgt hiermee voor een minimale verstoring van de huidige groene waarden, daar het perceel met de groenbestemming aan de noordzijde van het plangebied nagenoeg ongewijzigd blijft. Het woongenot van de omwonenden zal door een vermindering van bedrijvigheid en het verdwijnen van de detailhandel en de gedateerde bebouwing gebaat zijn bij de ontwikkeling.

Doordat er geen sprake is van hoogbouw in het plangebied, is de inbreuk op de privacy van de buurtbewoners na de realisatie van het planvoornemen nihil te noemen.

Het plangebied en het bijhorende planvoornemen zou, op basis van de primaire toetsingsaspecten van de gemeente die hiervoor genoemd zijn, als zeer geschikt kunnen worden beschouwd als inbreidingslocatie.

Verhuisbewegingen gemeente Oude IJsselstreek

De kwantitatieve en kwalitatieve vraag wordt mede bepaald door de omvang van het verzorgingsgebied. Het verzorgingsgebied 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 gemeente.

Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat ruim 60% van de gevestigde personen in de gemeente Oude IJsselstreek uit de gemeente zelf afkomstig is. Daarnaast komt circa 32% van de verhuisbewegingen naar de gemeente vanuit andere gemeenten. Nog geen 8% van het totale aantal vestigers in de gemeente komt uit het buitenland.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Oude IJsselstreek in 2020

Verhuisbewegingen Oude IJsselstreek	Aantal	Aandeel (%)
Binnen gemeente Oude IJsselstreek	1.745	53%
Vanuit andere gemeenten	1.401	42%
Vanuit het buitenland	151	5%
Totaal aantal verhuizingen	3.297	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, geraadpleegd op 2 februari 2022.

Tabel: Verhuisbewegingen naar de gemeente Oude IJsselstreek naar herkomst in 2020

Gemeente	Aantal	Aandeel (%)
Doetinchem	384	27%
Montferland	134	10%
Aalten	99	7%
Bronkhorst	89	6%
Arnhem	62	5%
Nijmegen	48	3%
Oost Gelre	46	3%
Enschede	21	1%
Elders	518	37%
Totaal	1.401	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, geraadpleegd op 2 februari 2022.

Uit de bovenstaande tabel volgt verder dat in eerste instantie vooral een sterke verhuisrelatie bestaat met de gemeente Doetinchem, de grootste kern van de Achterhoek. Ook vallen de steden Enschede en Nijmegen op. De verhuisrelatie met deze steden kan mogelijk worden verklaard doordat in beide steden een universiteit gevestigd is met een aantrekkingskracht op veel studenten uit de relatief dichtbijgelegen Achterhoek. Een deel hiervan keert na hun studie weer terug naar hun regio van afkomst. Los van de hiervoor genoemde gemeenten valt op dat de gemeente Oude IJsselstreek veelal een verhuisrelatie heeft met geografisch nabijgelegen gemeenten in de Achterhoek, zoals Montferland, Aalten en Bronkhorst.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het marktgebied voor de woningen zich primair richt op de gemeente Oude IJsselstreek. Het plan bevat ook geen dusdanige kenmerken dat een bovengemeentelijke aantrekkingskracht te verwachten is. Daarom wordt de gemeente Oude IJsselstreek als marktgebied gehanteerd voor deze toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

2.3 Behoeft

2.3.1 Algemeen

Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het markt- of verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang.

2.3.2 Kwantitatieve behoefte

Kwantitatieve 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. In 2021 is de meest recente Primos-prognose uitgebracht. Deze prognose is navolgend weergegeven.

Huishoudensprognose gemeente Oude IJsselstreek 2020 - 2050							
	2021	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Huishoudens prognose	17.120	17.230	17.410	17.450	17.320	17.080	16.820

(Bron: ABF Research - Primos prognose 2021).

Uit het voorgaande is af te leiden dat de gemeente Oude IJsselstreek de komende jaren een positieve huishoudensprognose kent, maar dat op de lange termijn een daling te verwachten is. De verwachting is dat het aantal huishoudens tussen 2020 en 2030 (min of meer de planperiode van de gemeentelijke planning voor in- en uitbreidinglocaties) met circa 290 huishoudens zal toenemen.

Planningslijst

In de regio is afgesproken dat gemeenten geen eigen woningbouwplafond hanteren, maar dat in regionaal verband wel met planningslijsten wordt gewerkt die twee keer per jaar besproken/geactualiseerd worden. In de gemeente Oude IJsselstreek vertaald dit overleg zich door in een programma van woningbouwprojecten zich met namen richten op starters- en levensloopbestendige woningen. In het woningbouwprogramma dat de gemeente IJsselstreek hanteert, wordt onderscheid gemaakt in een hard en een zacht aantal woningen. Het harde aantal te bouwen woningen waar de gemeente vanuit gaat, is al volledig vergund. Bij deze woningbouwprojecten kan worden begonnen aan de bouwfase en op korte termijn resulteren deze projecten in nieuwe woningen.

Het zachte aantal woningbouwprojecten bestaat uit woningbouwprojecten waarbij de initiatiefnemers weliswaar de medewerking hebben van de gemeente, maar de concrete uitwerking en vergunningsprocedures nog niet volledig of voltooid zijn. Ze zijn derhalve nog niet concreet genoeg om er bij deze woningbouwprojecten vanuit te gaan dat ze gedurende de komende jaren zullen worden gerealiseerd.

De gemeente Oude IJsselstreek heeft voor het planvoornemen aan de Ulftseweg een principebesluit genomen en staat, mits goed onderbouwd en vastgelegd in een nieuw bestemmingsplan, positief tegenover het planvoornemen. De voorziene 39 nieuwe woningen in het nieuwe plangebied zijn dus te typeren als een zacht aantal. Na

vaststelling van het bijhorende nieuwe bestemmingsplan zal dit zacht aantal veranderen in een hard aantal.

Per februari 2022 ligt het aantal harde plannen binnen de gemeentegrenzen op 23. Het aantal zachte woningen binnen de gemeentegrenzen ligt op 47.

Ongeveer 67% van de woningbouwprojecten binnen de gemeentegrenzen moet dus worden bestempeld als een zacht aantal. Slechts een derde van het aantal woningbouwinitiatieven is hard te noemen. Dit laatste deel van de plancapaciteit is nog niet verankerd in het benodigde juridisch-planologische kader en kent daarmee nog een onzekerheidsmarge.

Concreet betekent dit dat 126 nieuwbouwwoningen momenteel tot de harde plannen behoren en een directe juridisch-planologische bouwtitel hebben. Het aantal woningen in de zachte plannen ligt vooralsnog op 214. Indien het aantal woningen uit de harde plancapaciteit wordt afgezet tegen de geprognoseerde huishoudensgroei tot 2030 (circa 290 huishoudens) is er nog voldoende ruimte om nieuwe woningbouwontwikkelingen toe te voegen aan de harde plancapaciteit. De restbehoefte biedt voldoende ruimte voor het nog zachte woningbouwplan van 39 woningen aan de Ulftseweg dat in deze laddertoets centraal staat dat.

Woningaantallen t.o.v. restbehoefte huishoudens in 2030	Totaal
Geplande woningen totaal hard	126
Geprognoseerde huishoudensgroei in 2030	290
Netto restbehoefte huishoudens in 2030	164

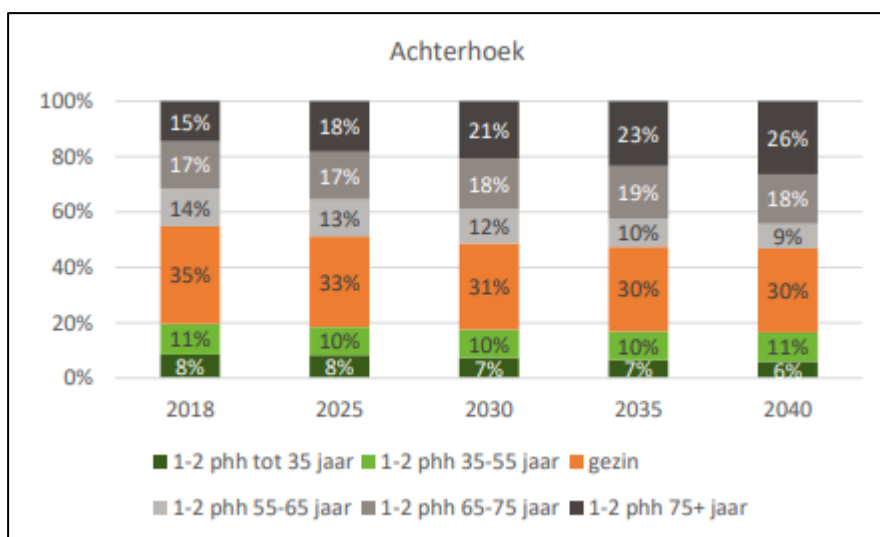
Conclusie

Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling binnen de gemeente Oude IJsselstreek, de relatief kleine (harde) plancapaciteit in de gemeente en het feit dat de gemeentelijke woonbehoefte regionaal reeds is afgestemd, wordt geconcludeerd dat het plan past binnen de kwantitatieve woningbehoefte in het marktgebied.

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

Kwalitatieve huishoudensontwikkeling

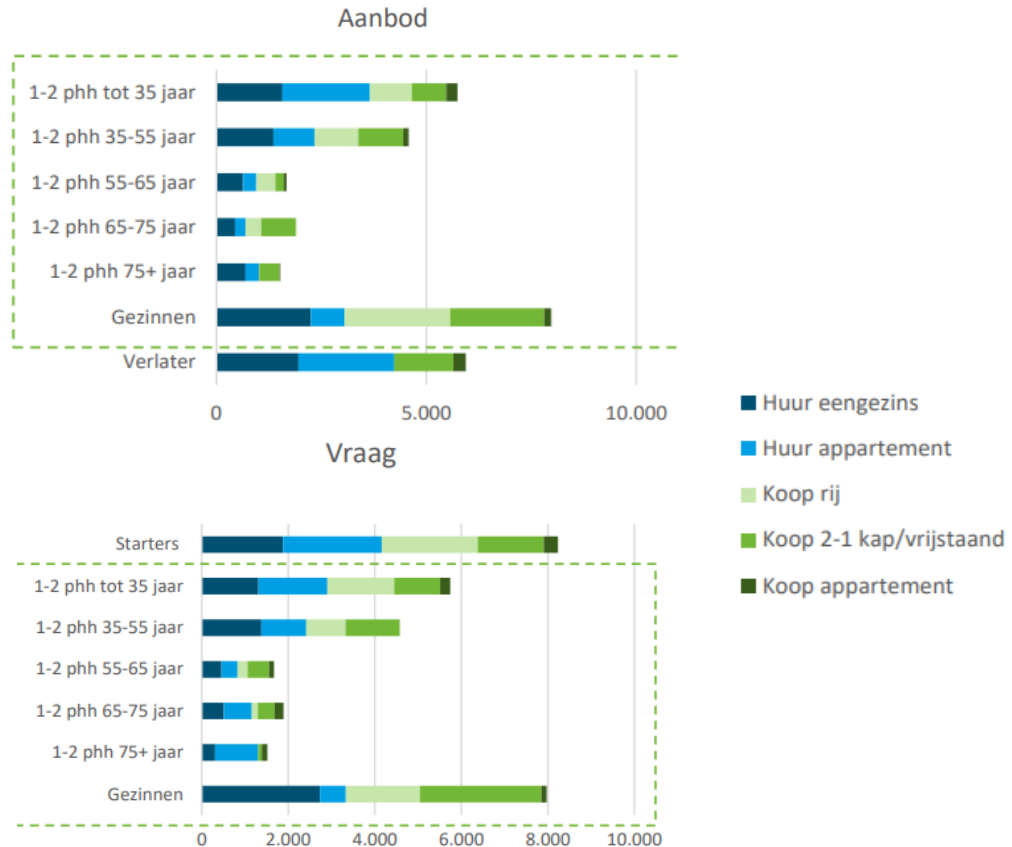
Naast de kwantitatieve behoefte, bepaalt ook de kwalitatieve behoefte de woningvraag. De kwalitatieve behoefte richt zich op doelgroepen, woningtypen, prijsklassen en dergelijke. Deze behoefte is sterk afhankelijk van de huishoudensopbouw qua leeftijd en samenstelling. De provincie Gelderland heeft eind 2019 de meest recente bevolkings- en huishoudensprognose uitgebracht, waarin deze aspecten zijn meegenomen. Voor de regio Achterhoek ziet de kwalitatieve huishoudensprognose er als volgt uit:



Huishoudensontwikkeling naar leeftijd en huishoudenssamenstelling per regio, 2019 - 2040. (Bron: Gelderse variant Primos 2019 Hoog , WoON2018, CBS-Microdata, bewerking Companen).

Uit deze gegevens valt op dat voornamelijk de huishoudensgroep '75+ jaar' gestaag doorgroeit en dat de huishoudensgroepen 'gezinnen' en '55-65 jaar' krimpen. De andere huishoudensgroepen kennen een redelijk stabiele prognose.

Verder is in de provinciale prognose ook op regionaal schaalniveau aandacht besteed aan de vraag-aanbodsituatie vanuit de verschillende huishoudensgroepen. Daaruit valt op te maken dat, wat betreft de twee-onder-één-kap- en vrijstaande woningen, veel vraag wordt uitgeoefend door de groep gezinnen en in mindere mate door starters. Tegelijkertijd zie je dat het verwachte aanbod op de woningmarkt binnen dit type woningen vanuit de groepen gezinnen en verlaters kleiner is dan de verwachte vraag. De navolgende afbeeldingen laten dat zien.



Potentieel vrijkomend aanbod en potentiële vraag (2019 - 2025) in de regio Achterhoek (Bron: Gelderse variant Primos 2019 Hoog , WoON2018, CBS-Microdata, bewerking Companen).

Woonvisie 2018 Oude IJsselstreek 'Flexibel reageren op nieuwe en andere woonvragen'

In 2018 heeft de gemeente Oude IJsselstreek de meest recente woonvisie vastgesteld met de titel "Flexibel reageren op nieuwe en andere woonvragen".

De gemeente Oude IJsselstreek zet in de woonvisie de richtlijnen uiteen. Hierin geeft het aan dat het een gemeente wil blijven waarbinnen het voor alle leeftijdsgroepen prettig is om te wonen. De gemeente kijkt daarbij ook naar de toekomst, om zo tijdig en verantwoord te kunnen anticiperen op nieuwe en veranderende vragen naar woningen. De gemeente zag de demografische tendens de afgelopen 15 jaar intensief veranderen. Waar het voorheen nog een krimpgemeente was, is het een gemeente geworden waar de vraag naar nieuwe woningen het aanbod overstijgt

In de gemeentelijke woonvisie zet de gemeente Oude IJsselstreek dan ook in op het laten groeien van het aantal huishoudens in de gemeente. De gemeente wenst dit te doen door woningen aan de woningvoorraad toe te voegen met voldoende kwaliteit die aansluiten op de behoefte van het heden en die van de toekomst. Dit doet de gemeente op basis van een strategie die zich het beste laat typeren als 'uitnodigingsplannologie' wat hiernavolgend wordt toegelicht.

'Regionale Woonagenda Achterhoek 2023-2030'

In de Regionale Woonagenda Achterhoek staat beschreven dat de woningmarkt in de Achterhoek de afgelopen jaren fors is aangetrokken. Momenteel staat de woningmarkt in de regio onder een groeiende druk en zijn de woningtekorten hoog. Steeds meer

huishoudens hebben moeite om de gewenste woning te kopen of te huren. Dit heeft te maken met een oplopend woningtekort, maar ook met de betaalbaarheid van woonlasten. Daarnaast is het type aanbod van de woningen in de Achterhoek in toenemende mate een probleem: veel woningen passen niet bij de levensfase of woonbehoefte van woningzoekenden. De regionale aanpak te aanzien van woningbouw is gestructureerd volgens de volgende vier programmalijnen:

- 1 vergroten woningvoorraad en versnelling productie: de ambitie is om 11.500 extra woningen te realiseren in de Achterhoek;
- 2 investeren in kwaliteit bestaande woningvoorraad;
- 3 de Achterhoek, een plek voor iedereen;
- 4 wonen als integrale gebiedsopgave.

In deze regionale woonagenda wordt een nieuwe invulling gegeven aan de regionale kwalitatieve toetsingscriteria. De ambitie is om 11.500 woningen toe te voegen, waarvan er tot en met 2030 8.390 gerealiseerd worden onder de tussen gemeenten, provincie en het Rijk te maken afspraken (zie programmalijn 1). Boven de 8.390 te realiseren woningen wordt adaptief geprogrammeerd; dit geldt onder meer voor de toevoeging van sociale huurwoningen. Er worden woningen zo snel mogelijk toegevoegd en tegelijkertijd de kwaliteit van de omgeving verbeterd. Transformatie van bestaand vastgoed is nog steeds belangrijk en wordt ondersteund (zie programmalijn 2). Daarom wordt pragmatisch omgegaan met de keuze tussen inbreiding en transformatie enerzijds en uitbreiding anderzijds. Daarbij is overwogen dat inbreiding door de toenemende urgentie voor klimaatadaptie tegen grenzen aanloopt en andere maatregelen prioritair worden.

Achterhoeks Woonwensen en Leefbaarheidsonderzoek (AWLO)

Voorgaand is al kort gerefereerd naar het “Achterhoeks Woonwensen en Leefbaarheidsonderzoek (AWLO)” uit 2017. Het AWLO is, naast de “Kwalitatieve Toetsingscriteria voor woningbouw in de Achterhoek”, mede leidend voor het bepalen van de kwalitatieve behoefte binnen de gemeente Oude IJsselstreek. Ook alternatieve mogelijkheden kunnen ingezet worden om de kwalitatieve woningbehoefte aan te tonen, zoals het aanleveren van een aanvullend onderzoek naar specifieke doelgroepen (denk aan woningzoekenden buiten de regio of arbeidsmigranten) of het faciliteren van collectieve initiatieven.

Uit het AWLO blijkt dat de woontypologieën ‘huur eengezins’, ‘huur appartement met lift’, ‘koop rijwoning’, ‘koop, tweekapper’ en ‘koopappartement met lift’ kansrijk zijn in relatie tot de kwalitatieve behoefte.

In het planvoornemen voor de locatie Uiftseweg wordt uitgegaan van een volledig grondgebonden programma, bestaande uit rijwoningen, twee-onder-een-kapwoningen en levensloopbestendige woningen. Het woningprogramma van het planvoornemen bestaat grotendeels uit het type woningen dat in het AWLO naar voren komt als kansrijk in relatie tot de kwalitatieve behoefte voor de komende jaren.

Gelet op de kwalitatieve huishoudensontwikkeling met bijbehorende woonwensen (behoefte aan woningtypen) kan gesteld worden dat het plan met haar levensloopbestendige woningen aansluit bij de demografische vraag. Daarnaast wordt met dit plan een verbeteringslag gemaakt wat betreft de kwalitatieve behoefte en scoort het plan voldoende punten vanuit het volkshuisvestelijk afwegingskader, hetgeen een afgeleide

vormt van de kwalitatieve woningbouwafspraken in de regio. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling voorziet in een kwalitatieve behoefte van het marktgebied.

2.3.4 Conclusie

De ontwikkeling van het plangebied ten behoeve van woningbouw sluit aan op de woningbehoefte in de gemeente Oude IJsselstreek en anticipeert op de demografische ontwikkelingen, door in te zetten op de woonvraag voor gezinnen en senioren met kansen voor levensloopbestendigheid. Daarmee sluit de ontwikkeling aan op de kwalitatieve aspecten vanuit het regionaal en gemeentelijk woonbeleid. De ontwikkeling voorziet daarmee in de kwalitatieve behoeften in het marktgebied.

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 de kern Silvolde. De gronden van het plangebied hebben in het bestemmingsplan de bestemming 'bedrijven' en het plangebied wordt omsloten door bestaande woningen. De aangrenzende percelen met de bestemming 'groen' blijven grotendeels ongemoeid door het planvoornemen en vormen geen onderdeel van een ecologische hoofdstructuur. De percelen functioneren vooral als kijkgroen en als groene buffer tussen de bestaande bebouwing. De gronden die in het planvoornemen de bestemming 'wonen' krijgen en worden ingericht met nieuwe woningen, zijn in de huidige situatie grotendeels al bebouwd en geroerd. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het plangebied en de ter plaatse geldende bestemmingen 'kom Silvolde', 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.

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 die volledig binnen bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien. De ontwikkeling is daarmee gerechtvaardigd. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling als haalbaar geacht voor wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.