



Gendringen, Lenteleven

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking
Gemeente Oude IJsselstreek



sab adviseurs in ruimtelijke ontwikkeling

info@sab.nl - www.sab.nl

Disclaimer tekst

Bij het samenstellen is de grootst mogelijke zorgvuldigheid nagestreefd. Toch kan de informatie in deze uitgave niet juist of onvolledig zijn.

De Opdrachtgever is hiervoor niet aansprakelijk. Als u van mening bent dat er beeldmateriaal is gebruikt waarover u het beeldrecht heeft, neem dan contact op met de opdrachtgever via onze website of bovengenoemde adres.

Copyright

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen, in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de opdrachtgever.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het project	4
1.3	Leeswijzer	7
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	8
2.1	Stedelijke ontwikkeling	8
2.2	Marktgebied	9
2.3	Behoefte	11
2.4	Bestaand stedelijk gebied	19
3	Conclusie	22

Bijlagen

Bijlage 1: Afwegingskader

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 2012 maakt de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' (hierna: Ladder) onderdeel uit van het ruimtelijk beleid van de Rijksoverheid. Het doel van de Ladder is het stimuleren van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en het bewerkstelligen van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, onder meer door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden, het bevorderen van vraaggerichte programmering en het voorkomen van overprogrammering. 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 stedelijk gebied mogelijk wordt gemaakt, dient te worden gemotiveerd waarom de ontwikkeling niet binnen stedelijk gebied wordt voorzien.

De Ladder is in de Omgevingswet terug te vinden in artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het artikel luidt als volgt:

- 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.*

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

1.2 Het project

Binnen de gemeente Oude IJsselstreek is behoefte aan een flink aantal nieuwe woningen. Daarom heeft de gemeente in het raadsbesluit van 22 april 2021 vijf uitleglocaties aangewezen als toekomstige woningbouwlocatie voor de periode tot 2030. Deze locaties zijn verspreid over de grootste kernen, met een totale capaciteit van 1.400 tot 1.600 woningen.

Eén van die vijf uitleglocaties betreft Lenteleven in Gendringen. Dit is een gebied met een oppervlakte van circa 13 hectare, wat momenteel voornamelijk uit agrarische gronden bestaat. De wens is om hier tussen de 226 en 241 woningen te realiseren in een groene omgeving. Het beoogde woonprogramma is divers, met passende woonmilieus en woningtypes voor verschillende doelgroepen. Op navolgende afbeeldingen zijn de globale ligging en begrenzing van het projectgebied weergegeven.



Globale ligging van het besluitgebied (bron: SAB, locatiepaspoort).



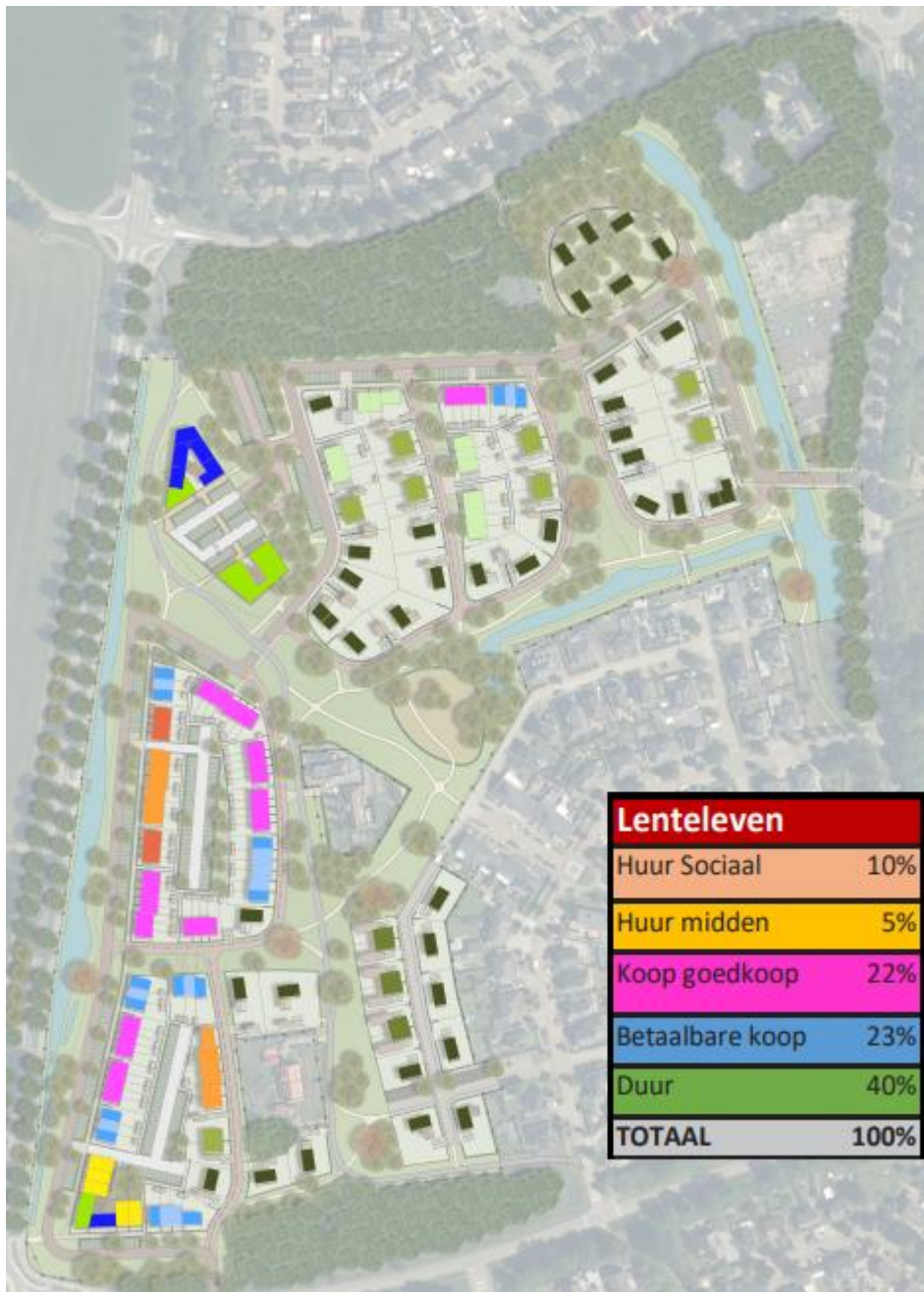
Globale begrenzing van het besluitgebied (bron: SAB).

Woonprogramma

Voor de ontwikkeling is een stedenbouwkundig plan opgesteld. In dit stedenbouwkundig plan wordt uitgegaan van de realisatie van tussen de 226 en 241 woningen. Onderstaande tabel toont twee verschillende varianten voor het woonprogramma. Dit betreft een bandbreedte. Mogelijk dat er uiteindelijk voor andere aantallen wordt gekozen, zolang er maar binnen deze aantallen wordt gebleven.

Woontype	Mogelijke aantallen (en aandeel van het totale programma)	
Huur, sociaal	20 (10%)	20 (8,3%)
Huur, midden	13 (5%)	13 (5,4%)
Koop, goedkoop	45 (22%)	69 (28,6%)
Koop, betaalbaar	55 (23%)	49 (20,3%)
Koop, duur	93 (40%)	90 (27,3%)
TOTAAL	226	241

Navolgende afbeelding geeft een mogelijke toekomstige inrichting van het gebied weer, met daarbij de verdeling van het woonprogramma.



Mogelijke toekomstige inrichting van de locatie, met daarbij het beoogde woonprogramma (bron: SAB).

Op basis van het geldende omgevingsplan is het niet mogelijk om de gewenste woningbouw hier te realiseren. De gronden hebben in het vigerende juridisch-planologische regime overwegend een agrarische bestemming. Om de ontwikkeling als nog mogelijk te maken dient het omgevingsplan te worden gewijzigd. Daarbij moet worden aangetoond dat er met de voorgenomen ontwikkeling sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Eén van de aspecten die onderdeel uitmaakt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Deze toets vindt in dit document 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 marktgebied bepaald. Daarna volgt de toetsing van de behoefte (voorziet de ontwikkeling 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 er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wat onder een stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) 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'

2.1.2 Toetsing

De voorgenen ontwikkeling betreft de realisatie van tussen de 226 en 241 woningen. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bkl. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de Afdeling in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre de ontwikkeling, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte de voorliggende ontwikkeling 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. Gelet op het woningbouwprogramma van het plan wordt gesteld dat er hier sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bovendien is er geen sprake van een woningbouwplan in bestaand stedelijk gebied, maar is sprake van een uitbreidingslocatie, welke direct grenst aan de bestaande kern Gendringen.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande, is voorliggende ontwikkeling binnen het besluitgebied aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 5.129g Bkl. Daarom is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen.

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).

2.2 Marktgebied

2.2.1 Algemeen

Wanneer er 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 markt- of verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het markt- of verzorgingsgebied moet van geval tot geval worden bekeken en kan sterk verschillen per functie.

2.2.2 Toetsing

Inleiding

De Omgevingsverordening van de provincie Gelderland regelt in artikel 5.64 dat nieuwe woningen uitsluitend zijn toegestaan wanneer deze passen binnen een door Gedeputeerde Staten vastgestelde regionale woonagenda.

De gemeente Oude IJsselstreek vormt samen met zes andere gemeenten Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Oost Gelre en Winterswijk de regio Achterhoek (zie onderstaande afbeelding). Binnen deze regio vindt onderlinge afstemming plaats over woningbouwontwikkelingen. De regio stelde in februari 2023 de "Regionale Woonagenda Achterhoek 2023-2030 – Goed wonen in een vitale regio" vast.



Regio Achterhoek (bron: Regionale Woonagenda).

Verhuisbewegingen gemeente Oude IJsselstreek

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

Wanneer de verhuisbewegingen van 2023 (meest actuele beschikbare cijfers) voor de gemeente Oude IJsselstreek worden geanalyseerd, blijkt uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat bijna de helft van alle gevestigde personen in de gemeente Oude IJsselstreek uit de gemeente zelf afkomstig is. Daarnaast komt een vergelijkbaar percentage van de verhuisbewegingen naar Oude IJsselstreek vanuit een andere Nederlandse gemeente. Bijna 9% van het totale aantal vestigers in de gemeente komt uit het buitenland. Tabel 2 laat zien dat het aandeel vestigers vanuit andere Nederlandse gemeenten de laatste jaren is toegenomen.

Tabel 1: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Oude IJsselstreek in 2023

Verhuisbewegingen Oude IJsselstreek	Aantal	Aandeel (%)
Binnen gemeente Oude IJsselstreek	1.374	45,57%
Vanuit andere gemeenten	1.372	45,51%
Vanuit het buitenland	269	8,92%
Totaal aantal verhuizingen	3.015	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

Tabel 2: Percentage verhuisbewegingen gemeente Oude IJsselstreek van de afgelopen jaren

Verhuisbewegingen Oude IJsselstreek	Aandeel 2006	Aandeel 2011	Aandeel 2016	Aandeel 2021	Aandeel 2023
Binnen gemeente	64,3%	60,0%	53,1%	50,4%	45,6%
Vanuit andere gemeenten	33,4%	36,9%	41,6%	45,7%	45,5%
Vanuit het buitenland	2,3%	3,1%	5,3%	3,9%	8,9%
Totaal aantal verhuizingen	100%	100%	100%	100%	100%

(Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek)

Indien gekeken wordt naar de verhuisbewegingen vanuit andere Nederlandse gemeenten, dan valt in eerste instantie op dat er vooral een verhuisrelatie met de naastgelegen gemeente Doetinchem is, en in iets mindere mate met de nabijgelegen gemeenten Montferland, Aalten, Arnhem en Bronckhorst. Navolgende tabel laat de meest relevante verhuisbewegingen naar de gemeente Oude IJsselstreek vanuit andere gemeenten zien. Hoewel het aandeel verhuisbewegingen vanuit 'el-ders' aanzienlijk is, is hier geen duidelijke piek te zien van waaruit de bewegingen komen. Vanuit de vier grote steden uit de Randstad zijn bijvoorbeeld in totaal 53 verhuisbewegingen geteld (Utrecht 21, Amsterdam 12, Rotterdam 11 en Den Haag 9).

Tabel 3: Verhuisbewegingen naar Oude IJsselstreek vanuit andere gemeenten in 2023

Gemeente	Aantal	Aandeel (%)
Doetinchem	356	25,9%
Montferland	118	8,6%
Aalten	104	7,6%
Arnhem	82	6,0%
Bronckhorst	74	5,4%
Oost Gelre	42	3,1%
elders	596	43,4%
Totaal	1.372	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het verzorgingsgebied zich primair richt op de gemeente Oude IJsselstreek en in mindere mate op de omliggende gemeenten. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het aandeel verhuisbewegingen vanuit andere gemeenten de laatste jaren is toegenomen ten opzichte van de verhuisbewegingen binnen de eigen gemeente. Deze groei heeft onder andere te maken met de stijgende werkgelegenheid binnen de gemeente. Gelet op de aard en omvang van het plan wordt de gemeente Oude IJsselstreek (en in mindere mate ook de gemeente Doetinchem) gezien als marktgebied voor deze toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

2.3 Behoefte

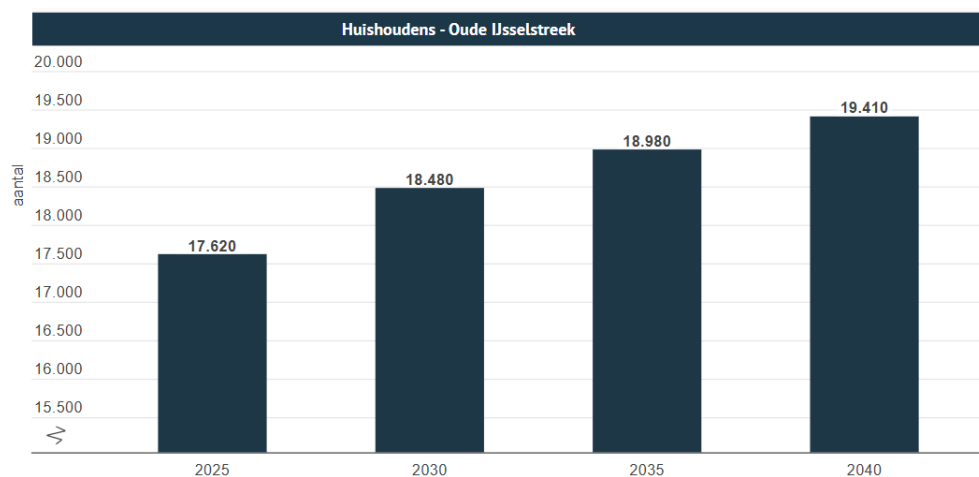
2.3.1 Algemeen

Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het marktgebied. 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 demografische ontwikkelingen. Voor de kwantitatieve behoefte geldt dat het sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van het aantal huishoudens. In 2023 is de meest recente Primos-prognose uitgebracht. Op basis van deze prognose geldt dat voor de gemeente Oude IJsselstreek voor de periode 2025-2040 een toename van bijna 1.800 huishoudens wordt verwacht, van 17.620 in 2025 tot 19.410 in 2040. De grootste toename wordt verwacht in de periode tot 2030. De huishoudensprognose voor Oude IJsselstreek is weergegeven in navolgende grafiek. Overigens is gedurende dezelfde periode ook een stijging te verwachten van het aantal huishoudens in de gemeente Doetinchem: van 27.200 in 2025 tot 30.060 in 2040 (een stijging van bijna 2.900 huishoudens).



Verwachte huishoudensgroei in de gemeente Oude IJsselstreek van 2025 tot 2040 (bron: Primos prognose 2023, ABF Research)

Regionale Woonagenda Achterhoek 2023-2030

De woningmarkt in de regio Achterhoek is de afgelopen jaren fors aangetrokken. Momenteel staat de woningmarkt in de regio onder een groeiende druk en zijn de woningtekorten hoog. Met name voor jonge huishoudens, starters, ouderen, arbeidskrachten en aandachtsgroepen geldt dat er een grote behoefte is aan meer betaalbare woningen op de Achterhoekse woningmarkt.

In de Regionale Woonagenda is aangegeven dat de regio de ambitie heeft om 11.500 extra woningen te realiseren in de Achterhoek (zie navolgende afbeelding). Hiermee wordt de woningvoorraad flink (en versneld) uitgebreid. De regionale woningbouwproductie lag de afgelopen jaren gemiddeld op circa 600 woningen netto per jaar. De regio streeft ernaar dit aantal te verdubbelen naar ruim 1.200 woningen per jaar.



Onderverdeling regionale ambitie Achterhoek 2023 - 2030

Regionale Woondeal 2022-2030 Achterhoek

In de Regionale Woondeal zijn afspraken ten aanzien van het aantal te realiseren woningen in de regio vastgelegd. Deze aantallen vloeien voort uit landelijke en provinciale afspraken. Het doel is om landelijk in totaal 900.000 woningen te realiseren voor 2030. Voor de provincie Gelderland geldt dat de afspraak is dat er in dezelfde periode in totaal 100.000 woningen worden gebouwd. In de Regionale Woondeal Achterhoek wordt gesproken over de bouw van 8.390 woningen tot en met 2030. Ook wordt dit aantal uitgesplitst per gemeente. Tabel 4 toont deze verdeling per gemeente. In de gemeente Oude IJsselstreek dienen 1.500 woningen gerealiseerd te worden voor 2030.

Tabel 4 Aantal te realiseren woningen conform de afspraken uit de Woondeal

	<i>Te realiseren woningen bruto</i>	<i>Bruto plan- capaciteit</i>
Aalten	750	934
Berkelland	875	1.220
Bronckhorst	1.000	1.150
Doetinche	2.470	2.470
Oost Gelre	895	1.265
Oude IJsselstreek	1.500	2.250
Winterswijk	900	1.180
	8.390	10.469
		125%

Bron: Regionale woondeal 2022-2030 Achterhoek.

Gemeentelijke woningbehoefte

De gemeente Oude IJsselstreek heeft onderzoeken (woningbehoefte onderzoek – Companen en onderzoek uitbreidingslocaties - SAB) uitgevoerd naar de toekomstige woningbehoefte, gegevens over groei van de bevolking, toekomstige ontwikkelingen en mogelijkheden voor locaties in de gemeente.

De gemeenteraad heeft in april 2021 de ambitie uitgesproken om tot 2030 maximaal 1.500 woningen te realiseren op verschillende in- en uitbreidingslocaties. Er is een afwegingskader nieuwbouwlocaties opgesteld, waarbij verschillende mogelijke nieuwbouwlocaties binnen de gemeente zijn getoetst. Uit het afwegingskader zijn uiteindelijk vijf uitbreidingslocaties gekomen: Gendringen Lenteleven, Terborg Voorboek, Varsseveld De Tuit (voorheen heette deze locatie 'Varsseveld West'), Varsseveld Noord en Ulft Biezenakker. In april 2021 heeft de gemeenteraad deze locaties goedgekeurd en is er een inschatting gemaakt van het aantal mogelijke woningen per locatie. Deze aantallen zijn te vinden in tabel 5. Voor Gendringen Lenteleven geldt dat er wordt uitgegaan van een uitbreiding van 100 woningen voor de periode tot 2025 en 100 woningen voor de periode 2025-2030.

Tabel 5: Aantal te realiseren woningen conform afwegingskader nieuwbouwlocaties Nu – 2025

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

2025 – 2030

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

Bron: Afwegingskader nieuwbouwlocaties gemeente Oude IJsselstreek.

Plancapaciteit

Zoals eerder aangegeven dient de gemeente Oude IJsselstreek op basis van afspraken uit de Regionale Woondeal 1.500 woningen te realiseren voor 2030. Hier van zijn er momenteel reeds 310 gerealiseerd. Er dienen dus nog 1.190 woningen gerealiseerd te worden. Indien gekeken wordt naar de status van de planvoorraad, dan blijkt dat er plannen zijn voor netto 15.273 woningen extra woningen. Daarmee lijkt de planvoorraad groter dan de planbehoefte (zie tabel 6).

Tabel 6: Woningbouwontwikkeling en planvoorraad voor de gemeente Oude IJsselstreek

Woningbouwontwikkeling			
Woningbouwafpraak woondeal	Realisatie t/m 2024	Nog te realiseren	Realisatie t.o.v. woningbouwafpraak woondeal
1.500	310	1.190	20,7 %
Planvoorraad			
Hard	Zacht	Onbekend	Netto Plannen
522	1.168		15.273

Bron: awlo.nl³.

³ Geraadpleegd op 21 juli 2025.

Echter betreft deze plancapaciteit de ‘zachte’ en ‘harde’ plancapaciteit samen. Een zachte plancapaciteit kent nog geen juridisch-planologische status en het is daarmee nog deels onzeker of de volledig weergegeven zachte plancapaciteit uiteindelijk ook gerealiseerd zal worden. Daarom geeft de harde plancapaciteit, de hoeveelheid ruimtelijke ontwikkelingen die onherroepelijk vastliggen in een bestemmingsplan of omgevingsplan, een nauwkeuriger beeld van de planvoorraad. Als gekeken wordt naar de harde plancapaciteit, dan blijkt dat er slechts 522 woningen een juridisch-planologische onherroepelijke status hebben. Het verschil tussen de woonbehoefte en de harde plancapaciteit is dermate groot, dat er nog voldoende ruimte voor nieuwe woningbouwplannen in de gemeente Oude IJsselstreek is.

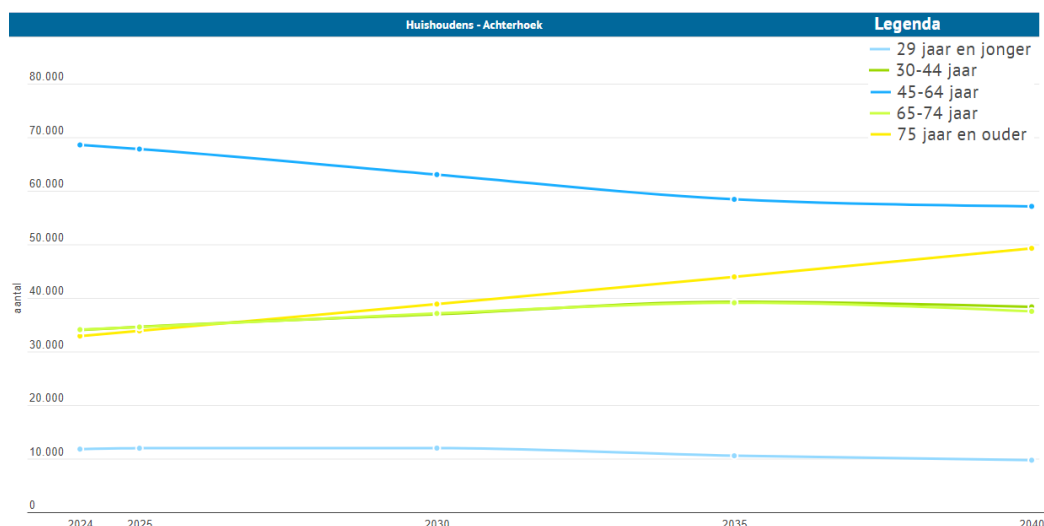
Conclusie

Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling in de gemeente Oude IJsselstreek en de regio Achterhoek, de indicatieve woningbehoefte binnen de gemeente (zoals opgenomen in de Regionale Woonagenda Achterhoek 2023-2030 en de Regionale Woondeal Achterhoek), de uitkomsten van recente onderzoeken en de geringe (harde) plancapaciteit wordt geconcludeerd dat het plan Gendringen Lentelven past binnen de kwantitatieve woningbehoefte van 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 huishoudenssopbouw qua leeftijd en samenstelling en resulteert in een bepaalde woonwens. Voor de regio Achterhoek is een Primos huishoudensprognose opgesteld voor verschillende leeftijdsgroepen voor de periode van 2024 tot 2040 (zie navolgende grafiek).



Verwachte huishoudensgroei per leeftijdscategorie in de regio Achterhoek tot 2040 (bron: Primos prognose 2023, ABF Research)

De grootste stijging is te zien in de groep '75 jaar en ouder'. Daarnaast neemt het aantal huishoudens in de categorieën '30-44 jaar' en '65-74 jaar' ook toe. Het aantal huishoudens '29 jaar en jonger' en '45-64 jaar' hebben daarentegen te maken met een daling.

Naast een huishoudensprognose op basis van leeftijd, is er ook een huishoudensprognose op basis van huishoudenssamenstelling opgesteld. In het Statistisch Zakboek van de provincie Gelderland is voor de gemeente Oude IJsselstreek een kwalitatieve huishoudensprognose op basis van huishoudenssamenstelling opgesteld voor de periode tot 2040. Deze prognose is opgenomen in tabel 7.

Tabel 7 Prognose huishoudensontwikkeling Oude IJsselstreek

	Samenwonend met kinderen	Samenwonend zonder kinderen	Alleenstaanden	Eénoudergezinnen	Overige
2025	4.655	5.870	5.793	1.060	62
2030	4.475	5.889	6.348	1.107	56
2035	4.363	5.636	6.626	1.148	47
2040	4.254	5.336	6.869	1.195	48

Bron: Statistisch Zakboek, provincie Gelderland

Uit deze prognose blijkt dat het aantal huishoudens 'samenwonend met kinderen' en 'samenwonend zonder kinderen' gedurende de periode 2025-2040 afnemen. Het aantal alleenstaanden (en in mindere mate ook de éénoudergezinnen) neemt gedurende deze periode toe.

Voor dezelfde periode is ook voor de regio Achterhoek een kwalitatieve huishoudensprognose op basis van huishoudenssamenstelling opgesteld. Deze prognose is opgenomen in tabel 8.

Tabel 8 Prognose huishoudensontwikkeling Achterhoek

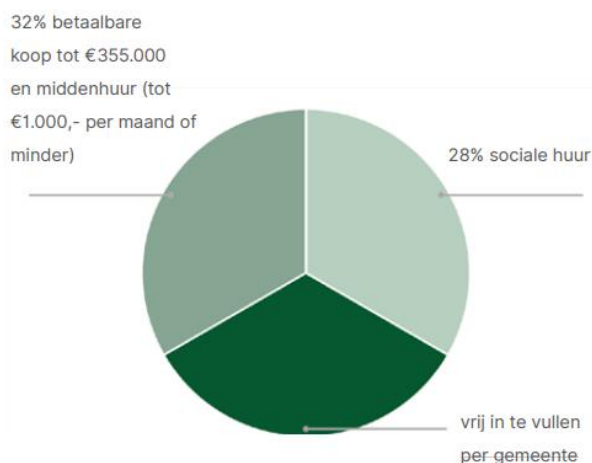
	Samenwonend met kinderen	Samenwonend zonder kinderen	Alleenstaanden	Eenoudergezinnen	Overige
2025	47.026	62.156	61.208	11.372	591
2030	45.438	62.842	65.367	11.867	577
2035	44.364	61.368	67.952	12.214	557
2040	43.664	58.757	69.424	12.673	548

Bron: Statistisch Zakboek, provincie Gelderland

Uit deze gegevens blijkt dat in de regio Achterhoek eenzelfde prognose waar te nemen is als in de gemeente Oude IJsselstreek. Het aantal alleenstaanden en éénoudergezinnen neemt toe en het aantal samenwonenden met en zonder kinderen neemt af.

Regionale Woonagenda Achterhoek 2023-2030

In de Regionale Woonagenda Achterhoek is aangegeven dat de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen in de Achterhoek onder druk staan voor veel mensen. Daarom wenst de regio forst te investeren in een toename van betaalbare woningen. Er wordt ingezet op een evenwichtig woonaanbod, waarbij ook de extra vraag van onder andere jonge huishoudens, starters, ouderen en aandachtsgroepen wordt beantwoord.



Onderverdeling betaalbaarheid nieuwbouwprogramma Achterhoek t/m 2030 (bron: Regionale Woonagenda Achterhoek 2023-2030)

Regionale Woondeal 2022-2030 Achterhoek

In paragraaf 2.3.2 is reeds aangegeven dat, op basis van de Regionale Woonagenda Achterhoek, de gemeente Oude IJsselstreek 1.500 woningen dient te realiseren vóór 2030. Daarbij zijn er ook afspraken gemaakt over de betaalbaarheid. Tabel 9 geeft deze cijfers weer. Het doel is om 70% van het woonprogramma betaalbaar te maken, waarvan 30% sociale huur.

Tabel 9 Aantal te realiseren woningen conform de afspraken uit de woondeal

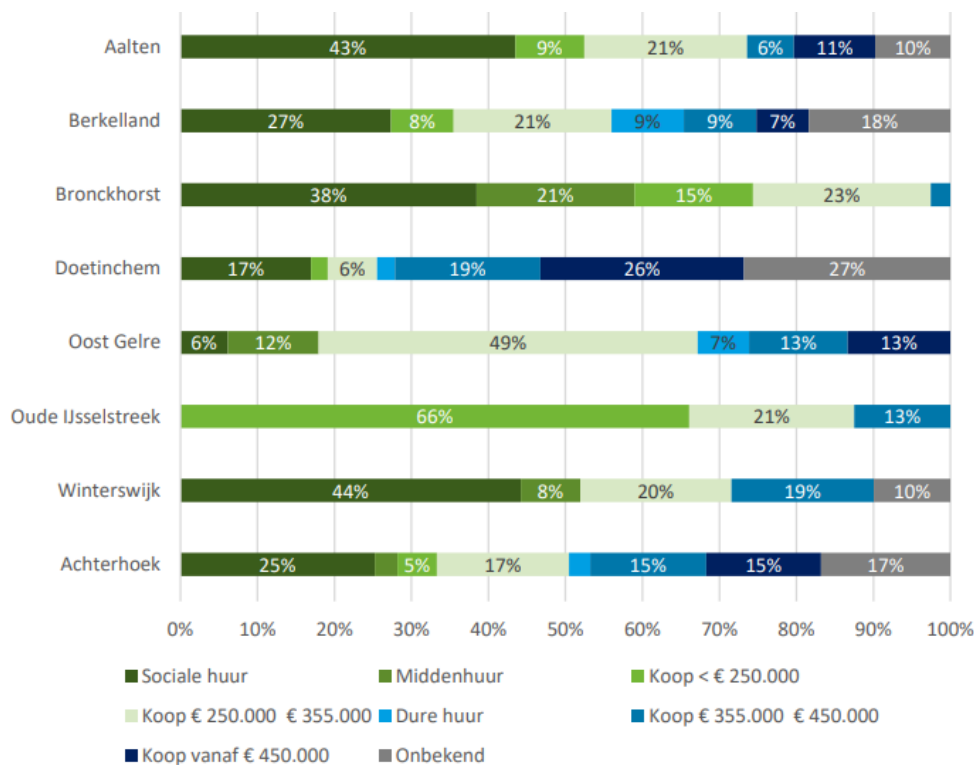
	Te realiseren woningen bruto	Bruto plan- capaciteit	Betaalbaarheid				Woningen door corporatie
			Sociale huur	Midden- huur	Betaalbare koop	Betaalbaarheid totaal	
Aalten	750	934	219	50	251	520	140
Berkelland	875	1.220	291	39	400	730	256
Bronckhorst	1.000	1.150	305	45	310	660	306
Doetinche	2.470	2.470	674	183	865	1.722	674
Oost Gelre	895	1.265	299	14	301	614	209
Oude IJsselstreek	1.500	2.250	452	75	484	1.011	452
Winterswijk	900	1.180	318	66	226	610	294
	8.390	10.469	2.558	472	2.837	5.867	2.331
		125%	30%	6%	34%	70%	28%

Bron: Regionale woondeal 2022-2030 Achterhoek.

Woon- en vastgoedmonitor 2023

Companen heeft de Woon- en vastgoedmonitor 2023 opgesteld met als doel te monitoren in hoeverre de afspraken uit de regionale woonagenda en regionale

woondeal worden gerealiseerd. Navolgende afbeelding geeft de betaalbaarheid van de harde planvoorraad weer. Wat opvalt is dat de volledige harde planvoorraad voor de gemeente Oude IJsselstreek bestaat uit koopwoningen. Hiervan valt het grootste deel (2/3^e) in de prijsklasse > €250.000,-, 21% in de prijsklasse €250.000,- tot €355.000,- en 13% in de prijsklasse €355.000,- tot €450.000,-.



Harde planvoorraad tot en met 2030 naar betaalbaarheid (bron: Companen, 2023)

Inwonersavond

Op 13 september 2022 is voor de locaties Lenteleven Gendringen en Biezenakker Uift een inwonersavond georganiseerd. Bij deze inwonersavond waren circa 150 mensen aanwezig in de zaal en nog eens 100 online. Deze mensen is gevraagd hun mening te geven over de gewenste woon- en landschapssferen. Zo konden de aanwezigen onder andere stemmen op de gewenste woontypes. Navolgende afbeelding geeft de resultaten van deze stemming weer.



Mentimeter resultaten woningtypen woningbouw (bron: info avond Lenteleven Gendringen en Biezenakker Uift, 13-09-2022).

Afwijkend van de Primos-prognose bleek tijdens de inwonersavond dat appartementen het minst aanspreken onder de 157 stemmers. Daarentegen zijn twee-onder-één-kapwoningen, vrijstaande woningen en levensloopbestendige woningen erg gewild. Deze afwijkende gedachte heeft zeer waarschijnlijk te maken met het feit dat men in de gemeente Oude IJsselstreek gewend is om in dergelijke woningtypen te wonen. Dit geldt in principe voor de gehele regio de Achterhoek, wat een landelijke omgeving is, waarbinnen voornamelijk grondgebonden koopwoningen gelegen zijn.

Conclusie

Gelet op de kwalitatieve huishoudensontwikkeling blijkt uit de huishoudensprognose van Primos blijkt dat het aantal kleine huishoudens de komende jaren flink zal toenemen. Indien gekeken wordt naar de leeftijd van huishoudens, dan valt op dat met name het aantal ouderen (75+) zal toenemen in de gemeente. Op basis van de Regionale Woonagenda en de Regionale Woondeal dient de gemeente met name betaalbare woningen te realiseren. Uit de Woon- en vastgoedmonitor volgt dat hierin momenteel nog onvoldoende is voorzien. Uit de informatieavond blijkt echter dat de woonwensen zich vooral richten op tweekappers, vrijstaande woningen en levensloopbestendige woningen. Gelet op het voorgaande, kan gesteld worden dat er een diverse vraag is naar woningtypen in de gemeente Oude IJsselstreek. Geconcludeerd wordt dat voorliggend plan, met haar grote diversiteit aan woningen, aansluit bij de demografische ontwikkelingen in het marktgebied en de bijbehorende woonwensen. Daarmee voorziet de ontwikkeling in een kwalitatieve behoefte van het marktgebied.

2.3.4 Conclusie

De beoogde woningbouwontwikkeling voorziet in een behoefte van het marktgebied. Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling en het tekort aan woningen om aan de vraag te voldoen, maakt dat sprake is van een kwantitatieve behoefte. Daarnaast wordt geanticipeerd op de demografische ontwikkeling binnen de gemeente Oude IJsselstreek, alsook de regio Achterhoek, door in te zetten op een divers woonprogramma. Met het woningbouwprogramma wordt zowel tegemoet gekomen aan de behoeftes, zoals deze voortkomen uit de verschillende prognoses, als aan de resultaten uit de digitale inwonersavond, waarbij de kanttekening geplaatst moet worden dat de wensen van inwoners soms niet geheel overeenkomen met wat zij zich daadwerkelijk kunnen veroorloven. Gelet op het voorgaande sluit de ontwikkeling aan op gemaakte beleidsambities op verschillende niveaus en wordt een kwantitatieve en kwalitatieve bijdrage geleverd aan de woningbehoefte. De ontwikkeling voorziet daarmee in een behoefte van 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 Bkl 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 moeten de geldende planologische mogelijkheden ook betrokken worden bij het beoordelen of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied.

2.4.2 Toetsing

De behoefte aan in de gemeente Oude IJsselstreek is groot. Lange tijd heeft de woningbouw in Oude IJsselstreek op slot gezeten vanwege de geanticiperde krimp. In 2019 is een eerste stap voor verruiming van het woningbouwbeleid gemaakt. Hierin is gefocust op transformatie- en inbreidingslocaties binnen de kernen. Het potentieel hiervoor werd toen geschat op 750 tot 1.250 woningen. De woningbouwbehoefte en -ambitie van de gemeente ligt echter een stuk hoger. Eind 2020 is de motie 'versnelling' woningbouw aangenomen. Naar aanleiding van deze motie zijn potentiële uitbreidingslocaties aan de rand van de grote kernen verkend. Dit heeft in april 2021 geresulteerd in het aanwijzen van vijf uitbreidingslocaties, waar in totaal ruimte is voor 1.450 tot 1.800 woningen.. Deze vijf locaties liggen verspreid over de grootste kernen. Om te komen tot de shortlist van vijf uitleglocaties, is een multicriteria-analyse van vijftien potentiële locaties uitgevoerd. Hierbij is gekeken naar capaciteit, de eigendomssituatie, inpasbaarheid binnen de structuur van de kern, inpasbaarheid in de landelijke structuur, bereikbaarheid, nabijheid van voorzieningen, de complexiteit van milieucontouren, de faseerbaarheid, hoeveelheid in te passen kavels, burens met uitzicht op de locatie, beleving / onderscheidend woonmilieu, draagvlak en versterking beleving dorpsrand. De verschillende mogelijke locaties binnen de gemeente Oude IJsselstreek zijn getoetst op de hierboven genoemde aspecten. Deze beoordeling is weergegeven in bijlage 1.

Uit deze beoordeling volgt dat Lenteleven Gendringen erg hoog scoort en is daarmee op de shortlist gekomen. Dit komt omdat de druk op de woningmarkt in Gendringen groot is en de werkgelegenheid de afgelopen jaren gestegen is. Bovendien zijn er relatief weinig woningen gebouwd.

Het plangebied bevindt zich aan de rand van de bebouwde kom van Gendringen en kan daarmee getypeerd worden als overgangsgebied van een landelijk-dorps woonmilieu naar het buitengebied. De gronden van het plangebied kennen momenteel grotendeels een agrarische bestemming en zijn ook nog zodanig in gebruik. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het plangebied en de ter plaatse toegestane functies, wordt geconcludeerd dat het plangebied buiten het bestaand stedelijk gebied ligt. Dit betekent dat beoordeeld moet worden of de voorliggende ontwikkeling niet volledig binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

Lenteleven Gendringen heeft een groen en ruim opgezet karakter vanwege de lage dichtheid woningen per hectare en het inpassen van de aanwezige groenstructuren, zodat het leefgebied van diverse aanwezige diersoorten behouden en versterkt wordt. Het plan Lenteleven bestaat in totaal uit tussen de 226 en 241 woningen, met een grote diversiteit aan woningen in het woningbouwprogramma. Momenteel zijn er onvoldoende potentiële inbreidingslocaties met voldoende capaciteit en dezelfde kwalitatieve kenmerken om te voorzien in een dergelijke woningbouwprogramma.

Locaties als de Boterfabriek, de voormalige Rabobank en de Helminklocatie zijn recent al getransformeerd naar wonen of er zijn concrete plannen om dit in de toekomst te realiseren. In 2020/2021 is er na protest een streep gegaan door een gemeentelijk plan op de hoek Koningin Emmastraat / Koningin Julianalaan. Naar aanleiding daarvan zijn de lokale kwaliteitscriteria aangescherpt. Dit betekent dat er nog meer potentiële inbreidingslocaties afvallen.

2.4.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling niet wordt voorzien in bestaand stedelijk gebied. Aangezien de geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd, is het gerechtvaardigd dat de ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied is voorzien.

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 niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien. De buiten bestaand stedelijk gebied gelegen ontwikkeling is daarmee gerechtvaardigd. Dit maakt dat de ontwikkeling als haalbaar geacht wordt voor wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.



sab adviseurs in ruimtelijke ontwikkeling

info@sab.nl - www.sab.nl

sab Arnhem

Frombergdwarsstraat 54

6814 DZ Arnhem

sab Amsterdam

Jacob Bontiusplaats 9

1018 LL Amsterdam