

5.1 Ladder voor duurzame verstedelijking

De ladder voor duurzame verstedelijking is een instructieregel voor zorgvuldig ruimtegebruik van de fysieke leefomgeving en het tegengaan van leegstand van gebouwen. De instructieregel in artikel 5.129g van het Bkl verplicht om bij een wijziging van het omgevingsplan, dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, rekening te houden met de behoefte aan de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Artikel 5.129g lid 2 van het Bkl bevat een motiveringseis en vraagt om explicitering van gemaakte keuzes. Voor het maken en onderbouwen van die keuzes is zo nodig, op grond van artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht (Awb), onderzoek geboden waarbij de nodige kennis wordt vergaard omtrent de behoefte aan de in het project voorziene nieuwe stedelijke ontwikkeling. Met de uitkomsten daarvan dient in het omgevingsplan rekening te worden gehouden. Het bestuursorgaan heeft bij de toepassing van deze instructieregel beoordelingsvrijheid. Andere belangen dan het belang dat wordt gediend met de instructieregel kunnen de doorslag geven.

De ladder is geen blauwdruk voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen, maar bewerkstelligt dat de wens om in een nieuwe stedelijke ontwikkeling te voorzien aan de hand van het toetsingskader van dit artikellid nadrukkelijk wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied en met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt. Deze bepaling schrijft geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling (ABRS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1421 en ABRS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2579).

De laddertoets is in ieder geval van toepassing op een stedelijk ontwikkeling of uitbreiding van o.a. bedrijventerrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelsvoorziening. De opsomming in het eerste lid is niet limitatief, ook andere dan de genoemde ontwikkelingen kunnen zich als een stedelijke ontwikkeling kwalificeren. Voorts geldt dat een stedelijke ontwikkeling voldoende substantieel dient te zijn om als nieuwe stedelijke ontwikkeling te worden aangemerkt. Of aan dit criterium wordt voldaan is in sterke mate afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval.

Stedelijke ontwikkeling

Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling moet bepaald worden aan de hand van de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de omgeving. Het plan 'Rossum, Grotestraat 4' voorziet in maximaal 14 woningen, in de kern Rossum. Volgens jurisprudentie is bij meer dan 11 woningen sprake van een stedelijke ontwikkeling, waardoor dit plan als zodanig wordt aangemerkt.

Behoefte

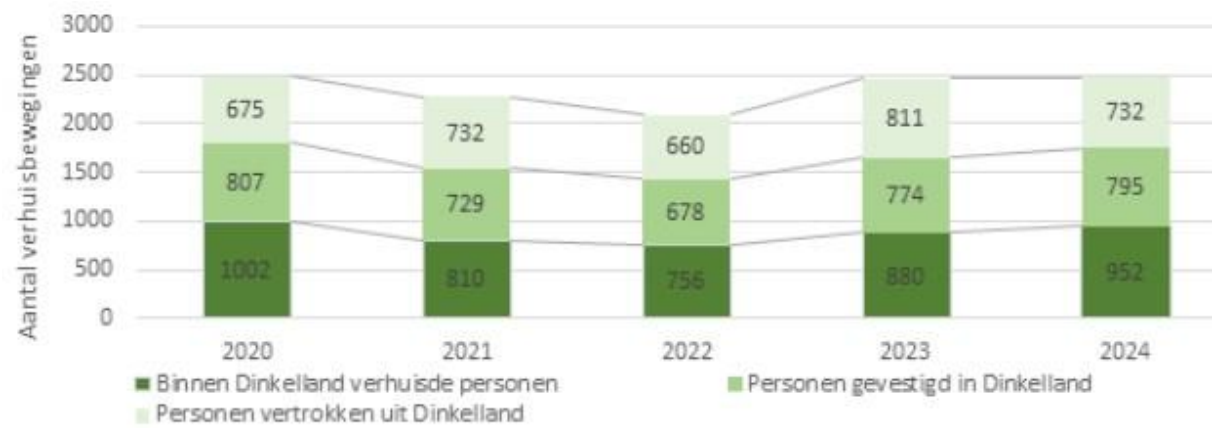
In deze paragraaf is de behoefte van de in dit plan voorziene ontwikkeling opgenomen. Daarvoor is eerst het ruimtelijk verzorgingsgebied bepaald. Vervolgens is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte in beeld gebracht.

5.1.1 Ruimtelijk verzorgingsgebied

Het aantal verhuisbewegingen van, naar en binnen gemeente Dinkelland (inclusief de kern Denekamp) is een belangrijke indicator van het ruimtelijke verzorgingsgebied. In deze paragraaf wordt eerst migratie uitgedrukt in verhuisbewegingen op intergemeentelijke niveau, waarna vervolgens specifiek de kern Rossum aan bod komt.

Migratie op intergemeentelijk niveau

Kijkend naar de migratie van gemeente Dinkelland, zien we over de periode van 2020 t/m 2024 een relatief stabiel verloop, zie **figuur 5.1**. Het gemeentelijke migratiesaldo schommelde over de periode van 2020-2024 per jaar tussen positieve en negatieve migratie, met een gemiddeld positief migratiesaldo van +28 verhuisde personen per jaar (zie **tabel 5.1**).



Bron: CBS migratiegegevens 2020-2023. *2024 betreffen voorlopige gegevens afkomstig uit gemeente Dinkelland.

Figuur 5.1: Migratie gemeente Dinkelland (periode 2020-2024)

De verhouding tussen verhuisbewegingen binnen de gemeente (hier gedefinieerd als hervestiging), naar de gemeente toe (hier gedefinieerd als vestiging/positieve migratie) en vertrek uit de gemeente (hier gedefinieerd als negatieve migratie) is eveneens stabiel gebleven. CBS-migratiecijfers (periode 2020-2023) laten zien dat circa 37% van de verhuisde personen binnen Dinkelland verhuisden, 32% zich vestigde in Dinkelland en 31% verhuisde uit gemeente Dinkelland. Daarmee (her-)vestigden gemiddeld 69% van de verhuisde personen zich in Dinkelland over de periode 2022-2024.

Jaar	Binnen Dinkelland verhuisde personen	Personen gevestigd in Dinkelland	Personen vertrokken uit Dinkelland	Migratiesaldo Dinkelland	Totaal aantal verhuisde personen	(Her-)vestigers in Dinkelland (binnen en naar de gemeente verhuisd)
2020	1.002	807	675	132	2.484	1.809 (73%)
2021	810	729	732	-3	2.271	1.539 (68%)
2022	756	678	660	18	2.094	1.434 (68%)
2023	880	774	811	-37	2.465	1.654 (67%)
Totaal 2020-2023	3.448	2.988	2.878	gemiddeld +28 per jaar	9.314	6.436 (gemiddeld 69% per jaar)
2024*	952	795	732	63	2.479	1.747 (70%)

Tabel 5.1. Migratie gemeente Dinkelland weergegeven in absolute aantallen verhuisde personen per jaar.
Bron: CBS migratiegegevens 2020-2023. *2024 betreffen voorlopige gegevens afkomstig uit gemeente Dinkelland.

Verder tonen de CBS-migratiegegevens aan dat 54% (3.448/6.436) van alle (her-)gevestigde personen in Dinkelland uit de gemeente zelf komt. Voor zover er sprake is van bovengemeentelijke verhuismigratie (46%;

2.998/6.436), betreft dit voornamelijk een regionale dynamiek (zie **tabel 5.2**). Hierbij vindt er zowel positieve als negatieve migratie plaats die in balans is, hoofdzakelijk binnen regio Twente. Binnen regio Twente vindt hieromtrent regionale afstemming plaats. Door deze regionale afstemming is geborgd dat het regionale woningbouwprogramma aansluit bij de actuele en te verwachten vraag in de regio, zonder dat er sprake is van onnodige concurrentie tussen gemeenten of overprogrammering binnen de regio.

Doel regio	Aantal gevestigde personen in Dinkelland	% Gevestigde personen	Aantal uitgaande verhuisbewegingen	% Uitgaande verhuisbewegingen	Migratie-saldo
Regio					
Nederland	2.988	100%	2.878	100%	110
Twente (CR)	2.039	68%	1.994	69%	45 (-1%)
Overig Nederland	949	32%	884	31%	65 (+1%)

Tabel 5.2. Regionale (Twente) migratie gemeente Dinkelland weergegeven in aantallen verhuisde personen.
Bron: CBS migratiegegevens 2020-2023.

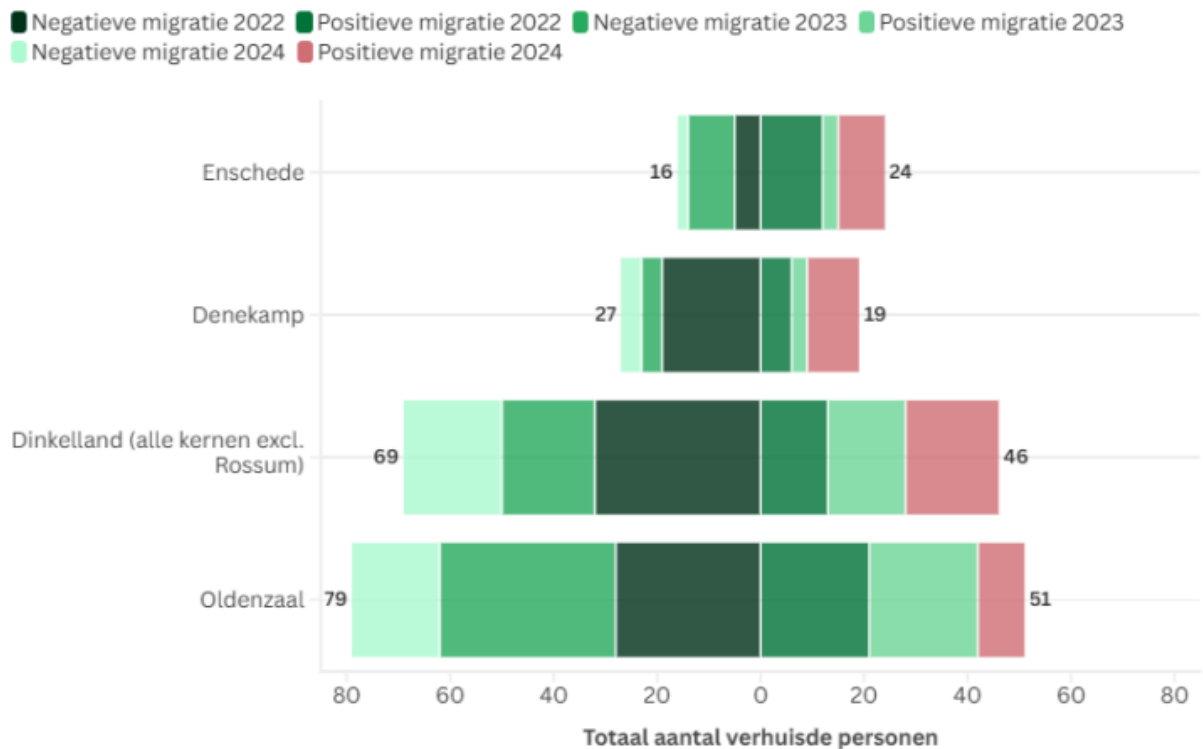
Al met al geven de intergemeentelijke verhuisbewegingen aan dat het verzorgingsgebied hoofdzakelijk binnen gemeente Dinkelland valt. Door de verhuisbewegingen binnen de kern Rossum nader te analyseren, kan het verzorgingsgebied nauwkeurig worden bepaald. In volgende paragraaf wordt hier dieper op ingegaan.

Migratie op kernniveau Rossum

Het migratiesaldo van kern Rossum viel negatief uit over de afgelopen drie jaren, met een gemiddeld migratiesaldo van -20 verhuisde personen over de periode 2022-2024 (zie **tabel 5.3**). Het structurele negatieve migratiesaldo in de kern Rossum wijst erop dat er sprake is van een tekort aan passende woningen. Hierdoor zijn inwoners genoodzaakt om naar elders te verhuizen. Dit beeld is bevestigd in de gesprekken die met de kernraad zijn gevoerd. Data omtrent verhuisbewegingen (geregistreerd door gemeente Dinkelland) over de periode 2022-2024 waarbij kern Rossum betrokken is, laten zien dat circa 18% (114/619) van de verhuisde personen binnen de kern Rossum verhuisde, 36% (223/619) zich vestigde in Rossum en 46% (282/619) verhuisde weg uit de kern Rossum. Daarmee (her-)vestigden gemiddeld 54% (337/619) zich per jaar in de kern over de periode 2022-2024 (zie **tabel 5.3**). Verder tonen de gemeentegegevens aan dat 34% (114/337) van alle (her)gevestigde personen in Rossum uit de kern zelf komt.

Jaar	Binnen Rossum verhuisde personen	Personen gevestigd in Rossum	Personen vertrokken uit Rossum	Migratiesaldo Rossum	Totaal aantal verhuisde personen	(Her-)vestigers in Rossum (binnen en naar de kern verhuisd)
2022	36	77	97	-20	210	113 (54%)
2023	43	77	104	-27	224	120 (54%)
2024	35	69	81	-12	185	104 (56%)
Totaal 2022-2024	114	223	282	-59 (gemiddeld -20 per jaar)	619	337 (gemiddeld 54% per jaar)

Tabel 5.3. Binnengemeentelijke migratie kern Rossum weergegeven in absolute aantallen verhuisde personen per jaar.
Bron: gemeente Dinkelland.



Bron: Gemeente Dinkelland.

Figuur 5.2: Positieve en negatieve migratie kern Rossum

De sterkste verhuisrelaties met de kern Rossum waren voornamelijk aanwezig tussen gemeenten Oldenzaal, Enschede en Dinkelland zelf (zie **figuur 5.2**). Gemeentegergegevens laten zien dat er zowel voor gemeente Oldenzaal, Dinkelland en de kern Denekamp meer negatieve dan positieve migratie is naar de kern Rossum. Daardoor worden zowel Oldenzaal, Dinkelland als kern Denekamp niet meegerekend tot het verzorgingsgebied.

Gemeentegergegevens laten zien dat er wel een licht positieve migratie is vanuit Enschede naar Rossum, met 24 personen die zich gevestigd hebben in de kern Rossum over een periode van 3 jaar. Met een bijdrage van een kleine 7% op het geheel aan (her-)vestigers (24/337) is de positieve migratie vanuit gemeente Enschede verwaarloosbaar. Daarnaast wisselt het migratiesaldo elk jaar tussen positief en negatief, waardoor er geen consistente positieve verhuisrelatie is waar te nemen. Hierdoor wordt ook Enschede dus niet tot het verzorgingsgebied toegerekend.

Kijkend naar de groep personen die zich vestigt of her-vestigt in Rossum, is de groep her-vestigers substantieel en veruit het grootst. In totaal zijn er 114 personen binnen kern Rossum verhuist over een periode van 3 jaar (2022-2024). Dit betreft 34% (114/337) van de totale verhuisbewegingen naar/binnen de kern Rossum. Om deze reden beschouwen wij kern Rossum als het verzorgingsgebied.

Verhuisbewegingen – zowel positief als negatief – met andere (hier niet benoemde) Nederlandse gemeenten en zelfs andere landen waren in aantallen verwaarloosbaar (1 tot 10 verhuisde personen per jaar). Opvallend is het hoge aantal van 50 gemeenten en 14 landen waarmee verhuisbewegingen zijn waargenomen. Dit laat zien dat het bereik van verhuizingen breed is, echter de aantallen en dus de sterkte en consistentie van verhuisrelaties zeer klein zijn. Om deze reden worden deze Nederlandse gemeenten en landen dan ook niet toegerekend tot het verzorgingsgebied.

Concluderend wordt de kern Rossum gekenmerkt als verzorgingsgebied, vanwege:

- Alle verhuisbewegingen waar Rossum bij betrokken is, (her-)vestigden zich gemiddeld 54% zich in Rossum.
- 34% van de (her-)vestigers komt uit de kern Rossum zelf. Overige Dinkellandse kernen, Nederlandse gemeenten en andere landen laten geen sterke en consistente (positieve) verhuisrelatie zien.

Voor zover bovengemeentelijke verhuismigratie plaatsvindt is deze hoofdzakelijk:

- Regionaal van aard en wordt deze regionaal afgestemd. Door deze regionale afstemming wordt overprogrammering voorkomen.

Het ruimtelijk verzorgingsgebied van dit voorliggend plan is daarom de kern Rossum

5.1.2 Behoefte

Kwantitatieve behoefte

Regionaal

In de Actualisatie Woondeal Twente 2025 t/m 2030 'Wonen met Kwaliteit' (verder Woondeal Twente) hebben provincie Overijssel en de 14 Twentse gemeenten vastgelegd welke bijdrage regio Twente in de periode tot en met eind 2030 levert aan de nationale ambities op het gebied van woningbouw. De Twentse woningbouwopgave omvat minimaal 19.100 nieuw te bouwen woningen. Op dit moment bedraagt in Twente de plancapaciteit 32.762 woningen (periode 2024 t/m 2030), waarvan 17.207 woningen vallen onder de harde plancapaciteit en 15.555 woningen onder de zachte plancapaciteit (zie **figuur 5.3**). Er is dus sprake van een aanzienlijk woningtekort van 1.893 woningen.



Figuur 5.3: Kencijfers Woondeal 'Wonen met Kwaliteit' (2025 t/m 2030). Bron: Woondeal Twente, concept februari 2025

Regionale afstemming

Naast de afstemming in de Woondeal Twente op regionaal niveau, heeft gemeente Dinkelland in het Volkshuisvestingsprogramma de eigen lokale woningbehoefte en nieuwbouwopgave gespecificeerd. Dit Volkshuisvestingsprogramma heeft het participatieproces doorlopen en is tevens regionaal afgestemd met provincie Overijssel. Gezien de sterke lokale huishoudensgroei in Dinkelland t/m jaar 2032, is de lokale woonbehoefte gegroeid en daarmee de woningbouwopgave in de kleine kernen (inclusief Rossum) geraamd op 212 woningen t/m jaar 2032. Gezien de huidige harde plancapaciteit van 104 woningen in de kleine kernen, is er nog een resterende plancapaciteit van 108 woningen. De 14 nieuwbouwwoningen van plan 'Rossum, Grotestraat 4' vallen onder de huidig geformuleerde zachte plannen, en passen daarmee tevens ruimschoots in de resterende woningbehoefte na aftrek van de harde plancapaciteit. Gezien de raming van het Dinkellandse Volkshuisvestingsprogramma betrekking heeft op het bedienen van de eigen lokale huishoudensgroei, en de Woondeal Twente stuurt op een minimale woningbouwopgave en het hard maken van huidige zachte woningbouwplannen, is derhalve additionele regionale afstemming voor plan 'Rossum, Grotestraat 4' niet noodzakelijk.

Concluderend is voorliggend plan in het met de provincie afgestemde woonprogramma meegenomen en is ook in de regio afgestemd. De Woondeal Twente laat met een woningbouwopgave van minimaal 19.100 woningen en een harde plancapaciteit van 17.207 woningen voldoende ruimte voor realisatie van voorliggend plan.

Lokaal

Het recent vastgestelde Volkshuisvestingsprogramma 2025-2029 van gemeente Dinkelland beschrijft de lokale woningbehoefte evenals de nieuwbouwopgave voor de gemeente. Vanwege de verwachte algemene lokale huishoudensgroei, houdt Dinkelland rekening met een nieuwbouwbehoefte van 871 nieuwbouwwoningen t/m 2032. Specifiek voor de kleine kernen (Rossum, Deurningen (Noord), Saasveld, Tilligte, Lattrop & Agelo) is de behoefte op 212 nieuwbouwwoningen vastgesteld. Gezien de 104 woningen in de harde plannen voor de kleine kernen, is er nog een resterende plancapaciteit over van 108 woningen (totale plancapaciteit van 212 woningen minus harde plannen van 104 woningen) voor de kleine Dinkellandse kernen. De beoogde 36 woningen van plan 'Rossum, Grotestraat 4' passen ruimschoots in deze resterende plancapaciteit.

Concluderend passen de 14 woningen van voorliggend plan in de resterende plancapaciteit van de kleine kernen (inclusief Rossum) zoals vastgelegd in het Dinkellandse Volkshuisvestingsprogramma.

Kwalitatieve behoefte

Het Volkshuisvestingsprogramma 2025-2029 van gemeente Dinkelland omschrijft de onbalans tussen de woningvraag (inclusief woonbehoeften van inwoners) en woningaanbod in de gemeente. Samenvattend is deze onbalans zichtbaar op verschillende aspecten:

- **Sociaal huuraanbod:** Dinkelland kent een relatief laag aandeel sociale huurwoningen in vergelijking met andere gemeenten, terwijl er een groeiende vraag is naar betaalbare woningen (sociale huur en betaalbare koop) voor bijvoorbeeld starters en urgentiegroepen. De huidige woningvoorraad bestaat namelijk uit 75% koopwoningen en 25% huurwoningen (waarvan 13% sociale huur en 12% particuliere huur). Dit maakt dat de gemeente een relatief laag sociaal huuraanbod heeft in vergelijking tot andere Nederlandse gemeenten (gemiddeld 27%).
- **Woninggrootte:** Het huidige woningaanbod in Dinkelland bestaat voor een groot deel uit relatief grote eengezinswoningen (gemiddeld 162 m², ten opzichte van 120 m² in NL), terwijl de vraag naar kleinere woningen voor 1-/2 persoonshuishoudens, zoals appartementen, beneden-bovenwoningen en zorggeschikte woningen, toeneemt. Derhalve is het noodzakelijk om kleinere woningen voor 1-/2 persoonshuishoudens toe te voegen aan de bestaande woningvoorraad. Dit draagt bij aan de in- en doorstroom op de woningmarkt.
- **Betaalbaarheid:** Met name starters, jongeren en lage- tot middeninkomens (één tot anderhalf maal modale inkomens) hebben moeite om passende woonruimte te vinden binnen hun financiële mogelijkheden. Het tekort aan betaalbare koop- en huurwoningen leidt tot een toename van woningzoekenden die tussen wal en schip vallen. Derhalve is het noodzakelijk om meer betaalbare woningen (sociale huur en betaalbare koop) aan de woningvoorraad toe te voegen.
- **Kwetsbare doelgroepen en zorgbehoefte:** De toenemende behoefte aan woningen voor ouderen, zorgbehoevenden, aandachts- en urgentiegroepen en jongeren wordt momenteel niet volledig gedekt door het beschikbare woningaanbod binnen de Dinkellandse woningmarkt.

Specifieke doelgroepen waarbij de woonbehoefte extra aandacht verdient volgens het Volkshuisvestingsprogramma (exclusief intramurale woon-zorg groepen, arbeidsmigranten en woonwagengewoners) zijn als volgt:

- **Starters:** Om starters in de gemeente beter te kunnen bedienen in de woonbehoefte stelt gemeente Dinkelland om de komende jaren meer betaalbare koopwoningen toe te voegen aan de woningvoorraad. Deze groep heeft vooral behoefte aan (sociale)huurwoningen, goedkope en betaalbare koopwoningen, maar een deel heeft ook mogelijkheden in een duurder segment. Het toevoegen van betaalbare koopwoningen is tevens nodig om meer mogelijkheden te creëren voor o.a. starters die een te hoog inkomen hebben voor de sociale huur, maar te weinig verdienen om een woning uit de huidige voorraad te kunnen betalen.

- **Ouderen:** In gemeente Dinkelland is vergeleken met het landelijk en regionaal gemiddelde sprake van een sterkere vergrijzing. Niet al deze ouderen kunnen intramuraal wonen in relatie tot hun zorgbehoefte. Daarnaast speelt ook mee dat veel van deze ouderen het liefst zo lang mogelijk in hun eigen vertrouwde omgeving en woning willen blijven wonen. Er is vooral behoefte aan levensloopgeschikte woningen, in zowel het huur als koop segment. Daarom stelt de gemeente in het Volkshuisvestingsprogramma dat ze rekening houdt met het realiseren van 145 nultredenwoningen, 40 geclusterde woningen en 90 zorggeschikte woningen. Dit is in lijn met het landelijk programma 'Wonen en Zorg voor Ouderen' vanuit de ministeries van ZBK en VWS, de regionale Woonzorgvisie (Twente) en de lokale Woonzorgvisie (gemeente Dinkelland), als integraal onderdeel van het Volkshuisvestingsprogramma.

Kortom, het volkshuisvestingsprogramma stelt dat de bestaande woningvoorraad in Dinkelland veelal grote koopwoningen bevat, weinig sociaal huurwoningen heeft ten opzichte van het landelijk gemiddelde, en dat er additionele levensloopbestendige (nultreden)woningen nodig zijn om aan te kunnen blijven sluiten bij de veranderende (vergrijzende) demografie. Daarnaast ligt er nadruk op het invullen van de woonbehoefte van specifieke doelgroepen, namelijk starters en ouderen.

Om bij te dragen aan deze kwalitatieve woningbehoefte is voorliggend plan 'Rossum, Grotestraat 4' ontwikkeld. Het plan betreft 14 woningen in een mix van diverse woningtypen, prijsklassen en eigendomsvormen, waaronder:

- 5 levensloopbestendige woningen;
- 5 rijwoningen;
- 4 (starters) appartementen, waarvan 2 onder de sociale huurgrens.

De samenstelling van woningtypen, prijsklassen en eigendomsvormen sluit derhalve goed aan bij de grote behoefte aan sociale huurwoningen, betaalbare koopwoningen, kleinere woningen en de behoefte aan levensloopbestendige woningen (voor bijvoorbeeld senioren) in het kader van de vergrijzing en de gedefinieerde behoefte aan nultredenwoningen.

Concluderend draagt het Plan 'Rossum, Grotestraat 4' bij aan de invulling van de kwalitatieve woningbehoefte in Dinkelland.

Binnenstedelijke alternatieven

Het Volkshuisvestingsprogramma biedt inzicht en overzicht in de totale woningbouwprogrammering van de Dinkellandse kernen. De binnenstedelijke alternatieven die geschikt en beschikbaar zijn, worden momenteel ontwikkeld en staan als harde (5) en zachte (39) plancapaciteit op de planlijst (bijlage 2 van het Volkshuisvestingsprogramma). Onderhavig plan is tevens in de zachte plancapaciteit opgenomen (14). Het omzetten van onderhavige zachte plancapaciteit in harde plancapaciteit is in lijn met het volkshuisvestingsprogramma.

Daarnaast kent de kern Rossum – naast de locaties die reeds in ontwikkeling zijn – geen geschikte alternatieve binnenstedelijke locaties voor woningbouwontwikkeling (zie harde en zachte plancapaciteit, bijlage 2 van het Volkshuisvestingsprogramma).

Daar in casu sprake is van een inbreidingslocatie ter transformatie van het niet-toekomstbestendige zalencentrum is sprake van duurzame verstedelijking.

Concluderend zijn er binnen het bestaand stedelijk gebied van de kern Rossum geen alternatieve geschikte locaties beschikbaar.