



Lengel, De Lakermaat

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Gemeente Montferland



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	4
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	5
2.1	Stedelijke ontwikkeling	5
2.2	Verzorgingsgebied	6
2.3	Behoefte woningen	7
2.4	Behoefte zorgwoningen	15
2.5	Stedelijk gebied	19
3	Conclusie	21

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 2012 maakt de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' onderdeel uit van het ruimtelijk beleid vanuit 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 zeehaven terrein, 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 markt-vraag 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

Het voornemen bestaat om in Lengel de woningbouwontwikkeling 'De Lakermaat' te realiseren. Hiervoor is in 2022 door de gemeenteraad van Montferland het 'Ontwikkelkader gebiedsontwikkeling De Lakermaat' vastgesteld. In dit ontwikkelkader is op een gebied van circa 22,2 hectare ruimte geboden voor de ontwikkeling van 266 tot 289 woningen. Hier zijn nog aantallen aan toegevoegd op de in te brengen gemeentelijke gronden en de transformatie van de historische boerderij De Laak (bouwjaar circa 1875). Hiervoor zijn, respectievelijk, 35 en 25 woningen voor aangenomen. In totaal wordt daarom uitgegaan van een woningbouwprogramma van maximaal 349 woningen. Het woningbouwprogramma biedt ruimte voor diverse woonmilieus in variërende dichtheden op projectniveau waarbij de woningen te gast zijn in het landschap. Tenminste 25% van het woningbouwprogramma zal bestaan uit sociale huur- en koopwoningen en tenminste 25% van het woningbouwprogramma zal bestaan uit betaalbare huur- en koopwoningen. De overige 50% zijn woningen zonder een gereguleerde koop- of huurprijs. De mogelijkheid wordt opengehouden om een deel van het woningbouwprogramma vorm te geven als zorgwoningen (zelfstandig dan wel onzelfstandig). De ontwikkeling zet in op het realiseren van een bijzonder woonmilieu, waarbij straks op verschillende manieren gewoond wordt in het landschap. Naast het beoogde woonprogramma wordt binnen de ontwikkeling ook gekeken naar kleinschalige gemengde functies (kleiner dan 500 m²).

Via een amendement is kenbaar gemaakt dat in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking de woningbouwbehoefte gemotiveerd zal moeten worden. De Ladder voor duurzame verstedelijking is ook een procesvereiste in het kader van de te doorlopen planologische procedure. Voorliggend document voorziet in een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

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 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 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 in totaal maximaal 349 woningen. 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 bestuursrechtspraak van de Raad van State 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. Daarnaast blijkt uit jurisprudentie¹ 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 woonprogramma kan worden gesteld dat er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Ook het mogelijke programma van zorgwoningen is aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Ten aanzien van de gemengde functies geldt dat er in beginsel geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling indien er met een ontwikkeling minder dan 500 m² bruto-vloeroppervlakte wordt toegevoegd. Daar is in voorliggende situatie sprake van waardoor dit deel van de ontwikkeling niet wordt gezien als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarom hoeft voor de gemengde functies de toetsing aan de Ladder voor duurzame verstedelijking niet te worden doorlopen.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is voorliggende ontwikkeling voor wat betreft wonen en zorgwonen aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in

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).

artikel 5.129g Bkl. 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 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 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

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 voor de gemeente Montferland worden geanalyseerd, blijkt uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat 40% van alle gevestigde personen uit de gemeente zelf afkomstig is. Daarnaast komt bijna 50% van de verhuisbewegingen naar Montferland vanuit andere gemeenten. Iets meer dan 10% van het totale aantal gevestigden in Montferland komt uit het buitenland.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Montferland in 2023

Verhuisbewegingen Montferland	Aantal	Aandeel (%)
Binnen gemeente Montferland	1.129	40,0%
Vanuit andere gemeenten	1.404	49,8%
Vanuit het buitenland	289	10,2%
Totaal aantal verhuizingen	2.822	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Tabel: Verhuisbewegingen naar Montferland naar herkomst in 2023

Gemeente	Aantal	Aandeel
Doetinchem	210	7,4%
Arnhem	187	6,6%
Zevenaar	173	6,1%
Oude IJsselstreek	94	3,3%
Duiven	61	2,3%
Nijmegen	55	1,9%
Doesburg	37	1,3%
Lingewaard	36	1,3%
Renkum	35	1,3%
Rheden	31	1,1%

Elders	1.903	67,4%
Totaal	2.822	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Uit de hiervoor opgenomen tabel volgt verder dat in eerste instantie vooral een sterke verhuisrelatie bestaat met de gemeenten Doetinchem, Arnhem en Zevenaar. Daarnaast is er nog sprake van een relatief sterke verhuisrelatie met de gemeenten Oude IJsselstreek en Duiven. Het betreffen gemeenten die op nabije geografische afstand van de gemeente Montferland liggen.

2.2.3 Conclusie

Uit voorgaande paragraaf blijkt dat de gemeente Montferland van nature een relatief sterke aantrekkingskracht vanuit de omgeving heeft. Voornamelijk met de gemeenten Doetinchem, Arnhem en Zevenaar bestaat een sterke verhuisrelatie. Dit in combinatie met het grote en gevarieerde woningbouwprogramma binnen een bijzonder woonmilieu maakt dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de ontwikkeling een bovengemeentelijke aantrekkingskracht heeft. Om die reden wordt in deze toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking ook gekeken naar de vraag-aanbodverhouding op het schaalniveau van de regio's Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen en Doetinchem.

2.3 Behoeftte woningen

2.3.1 Algemeen

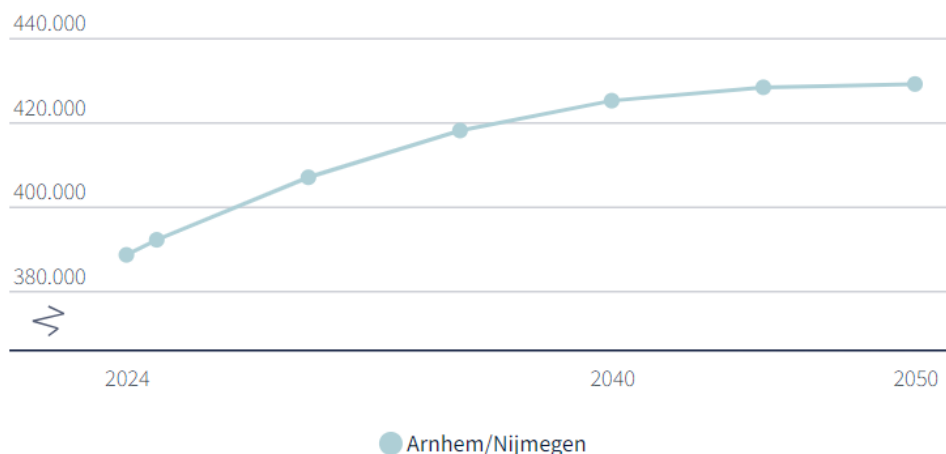
Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het markt- of verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang.

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.

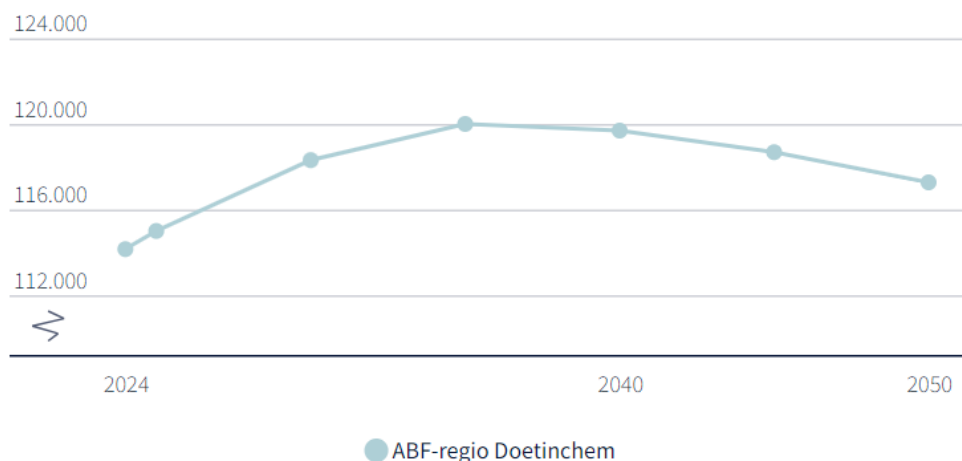
Huishoudens



Huishoudensprognose regio Arnhem/Nijmegen tot 2050 (Bron: ABF Primos prognose 2024).

In de ABF Primos prognose 2024 wordt een prognose gemaakt van de verwachte huishoudensontwikkeling. Voor de regio Arnhem/Nijmegen geldt dat de komende jaren een groei van het aantal huishoudens wordt verwacht. Het aantal huishoudens neemt van circa 339.000 huishoudens in 2024 toe naar verwachting circa 407.000 in 2030 en 429.000 in 2050. Dit komt neer op een groei van circa 90.000 huishoudens richting 2050.

Huishoudens



Huishoudensprognose regio Arnhem/Nijmegen tot 2050 (Bron: ABF Primos prognose 2024).

Voor de regio Doetinchem blijkt uit de ABF Primos prognose 2024 dat het aantal huishoudens de komende jaren nog zal toenemen. Het aantal huishoudens neemt van circa 114.150 in 2024 toe naar circa 120.000 huishoudens in 2035. Dit komt neer op een groei van circa 5.850 huishoudens tot 2025. Daarna is de verwachting dat het aantal huishoudens licht zal afnemen tot 2050.

Woningmarktmonitor regio Arnhem-Nijmegen

De regio Arnhem-Nijmegen heeft een eigen woningmarktmonitor waar onder meer inzicht te vinden is in de verhouding tussen de woningbehoefte en het aantal harde en zachte plannen. Dit is inzichtelijk gemaakt voor de gehele regio, voor de verschillende subregio's en op gemeenteniveau. Raadpleging (september 2024) van deze monitor levert het volgende beeld op:

Schaalniveau	Behoefte	Gerealiseerd	Restopgave	Plannen		Totaal
				Hard	Zacht	
Arnhem-Nijmegen	47.570	6.351	41.219	16.232	40.004	56.344
De Liemers	6.735	677	6.058	1.363	6.704	8.268
Montferland	865	242	623	409	2.429	2.838

Zowel op regionaal, subregionaal als gemeentelijk niveau geldt dat er sprake is van een restopgave om in de woningbehoefte te kunnen voorzien. Ook geldt voor alle drie de schaalniveaus dat de huidige hoeveelheid harde plannen onvoldoende is om in de volledige restopgave te kunnen voorzien. Dit betekent dat het noodzakelijk is om nieuwe plannen 'hard' te maken door ze te voorzien van een juridisch-planologische bouwtitel om in de woningbehoefte te kunnen voorzien. In de gemeente Montferland gaat het om 214 woningen (restopgave minus harde plannen).

Woningmarktmonitor Achterhoek

Ook de regio Achterhoek heeft een woningmarktmonitor. Raadpleging (september 2024) van deze monitor levert het volgende beeld op:

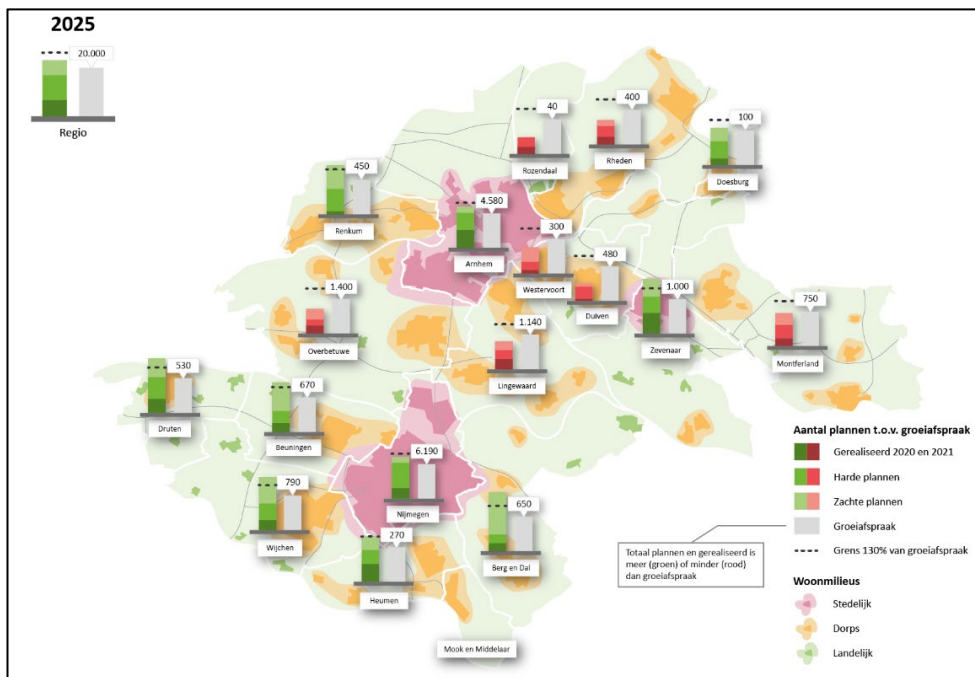
Schaalniveau	Behoefte	Gerealiseerd	Restopgave	Plannen		Totaal
				Hard	Zacht	
Achterhoek	8.390	1.700	6.690	2.368	9.344	11.712

Voor de regio Achterhoek geldt dat er nog onvoldoende harde plannen in de plan-capaciteit zijn om in de restopgave te kunnen voorzien. In de regio Achterhoek gaat het om 4.322 woningen (restopgave minus harde plannen).

Woondeal 2.0 regio Arnhem - Nijmegen

Het Rijk, de provincie Gelderland en de gemeenten uit de regio Arnhem-Nijmegen hebben gezamenlijk een woondeal gesloten. In de woondeal wordt aangegeven dat de regio te maken heeft met een autonome groeiopgave, een bestaand woningtekort en een hoge binnenkomende migratie uit binnen- en buitenland. Daarom wordt conform de provinciale afspraken ingezet op de bouw van 33.000 woningen tot 2030 en zo'n 55.000 woningen tot 2040. Dat komt neer op een productie van gemiddeld 3.600 tot 3.700 woningen per jaar. De huidige plancapaciteit is voldoende toereikend om in deze productie te kunnen voorzien, maar slechts een beperkt deel van deze plancapaciteit is hard. Dat betekent dat veel van de in voorbereiding zijnde plannen omgezet moeten worden richting harde plancapaciteit. Daarnaast wordt ingezet op adaptief programmeren, hetgeen onder meer betekent dat er

altijd voldoende potentiële woningbouwplannen klaar moeten liggen om in de behoefte te kunnen voorzien. De gemeente Montferland heeft mede deze woondeal ondertekend met een bruto woningbouwopgave van 1.490 woningen. Voorliggende ontwikkeling is door de gemeente aangewezen als een locatie, die een belangrijke bijdrage moet leveren aan de kwantitatieve opgave die in de woondeal is vastgelegd. Daarbij komt dat woningmarktmonitor van de regio aangeeft dat het aantal plannen wat Montferland momenteel heeft nog achterloopt op de groei afspraak die in het kader van de woondeal is gemaakt.



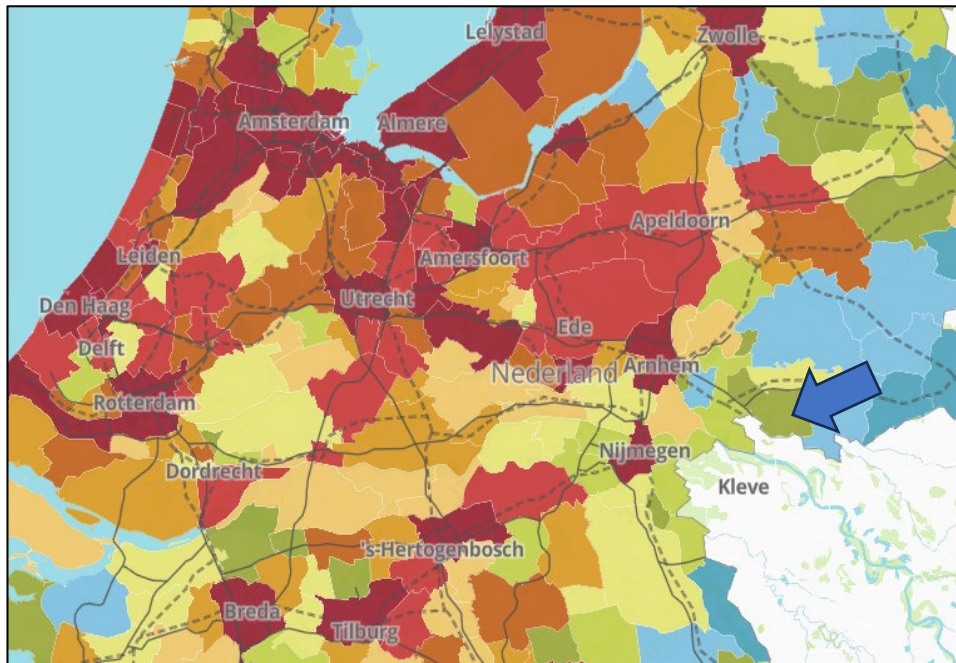
Plan capaciteit tot 2025 Arnhem-Nijmegen (bron: Woningmarktmonitor Arnhem-Nijmegen).

Regionale woondeal 2022-2030 Achterhoek

Ook de gemeenten in de Achterhoek hebben samen met het Rijk en de provincie Gelderland een woondeal gesloten. Zij hebben afgesproken richting 2030 8.390 woningen te bouwen met als achterliggend lange termijn doel 11.500 woningen. De gemeenten hebben afgesproken zich in te zetten voor een totale plan capaciteit van 130%, waarbij zachte plannen tijdig worden omgezet naar harde plannen. Er is daarbij specifieke aandacht om tot en met 2024 extra plannen hard te maken.

Hittekaart woningmarkt

BPD brengt jaarlijks de hittekaart uit, die inzicht geeft in de druk op de woningmarkt. Navolgende afbeelding geeft dit weer voor 2024. Hieruit blijkt dat de gemeente Montferland een gemiddelde woningbehoefte heeft in vergelijking tot de lage behoefte in de Achterhoek (ten oosten) en de hoge behoefte in Arnhem-Nijmegen (ten westen). Doordat de ontwikkeling een intergemeentelijke aantrekkingskracht heeft en de gemeente Montferland van nature al een relatief hoge verhuisrelatie met de gemeente Arnhem is de verwachting dat voorliggende ontwikkeling ook bijdraagt aan het verminderen van de hoge woningdruk in onder andere Arnhem en omgeving.



Hittekaart van de woningmarkt 2024 met daarop Montferland globaal aangewezen met de blauwe pijl (Bron: BPD).

Conclusie

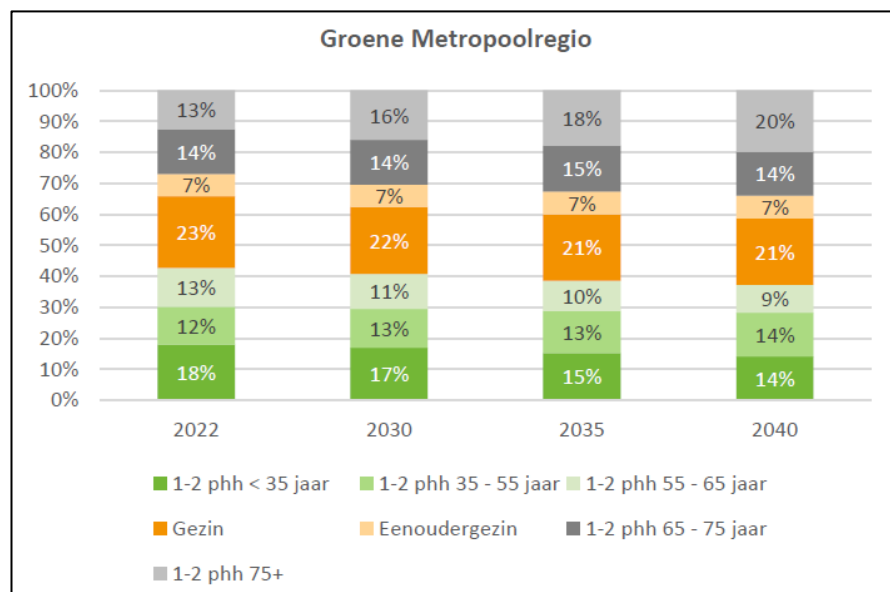
Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling binnen de gemeente Montferland, de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen en de regio Achterhoek, de grote kwantitatieve opgave van de gemeente en beide regio's en de geringe harde plan-capaciteit binnen het marktgebied past het toevoegen van de beoogde woningen binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied. Zeker gelet op de druk op de woningmarkt in combinatie met de afspraken vanuit de woondeals, waarbij beide regio's inzetten op het realiseren van 130% plancapaciteit en de ontwikkeling onderdeel uitmaakt van de groeiafspraken binnen de woningbouwopgave van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen is het gerechtvaardigd om de ontwikkeling te realiseren binnen de gemaakte woningbouwafspraken.

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

Kwalitatieve huishoudensontwikkeling

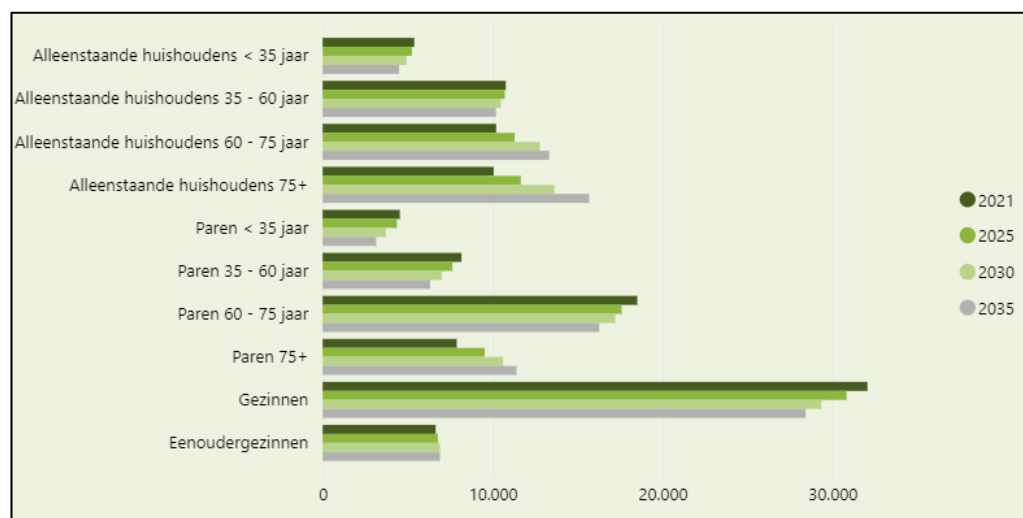
Naast de kwantitatieve behoefte, bepaalt ook de kwalitatieve behoefte de woningvraag. De kwalitatieve behoefte richt zich op doelgroepen, woningtypen, prijsklassen en dergelijke. Deze behoefte is sterk afhankelijk van de huishoudensopbouw qua samenstelling en leeftijd.

De Primosprognose voor de periode 2022-2040 laat voor de Groene Metropoolregio de volgende huishoudensprognose zien:



Bron: Gelderse Primos 2022 trendvariant.

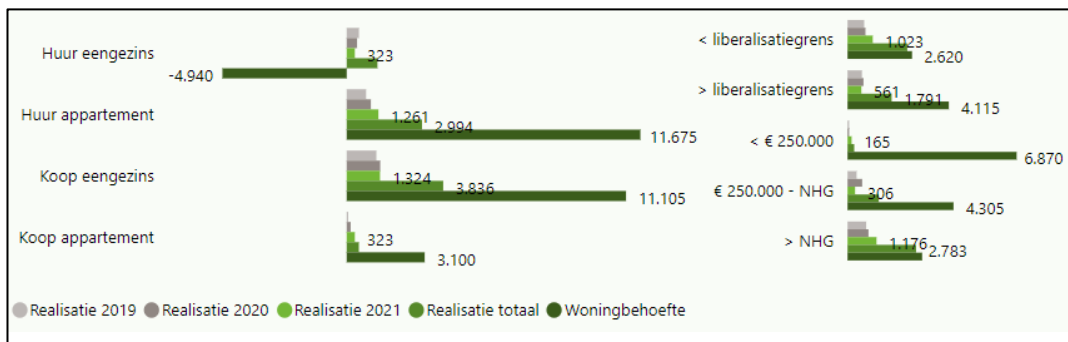
De huishoudensopbouw in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen blijft verhoudingsgewijs relatief stabiel. Wel is er een trend waarneembaar waarbij de groep ouderen verhoudingsgewijs toeneemt. In de regio Achterhoek is deze trend sterker waarneembaar, zoals navolgende afbeelding laat zien.



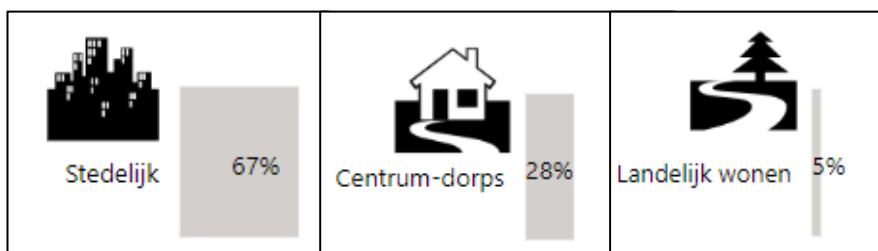
Bron: Woningmarktmonitor regio Achterhoek.

Woningmarktmonitor regio Arnhem-Nijmegen

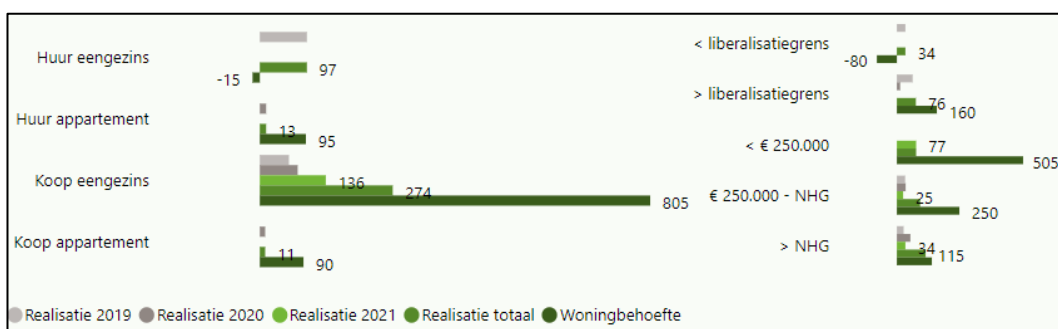
De woningmarktmonitor van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen laat zien dat in vrijwel alle woningtypen en prijsklassen nog een kwalitatieve opgave ligt om voor de hele regio, maar ook op gemeentelijk niveau voor Montferland. Uitzondering hierop vormt het woningtype 'huur, eengezins'. Daarbij geldt dat het merendeel van de plannen tot 2030 bestaat uit stedelijke woonmilieus. Bijna een derde van de planvoorraad in de regio voorziet in een centrum-dorps woonmilieu. Slechts een marginaal deel van de plannen sluit aan bij een meer landelijk woonmilieu.



Woningbehoefte naar woningtypen en prijsklassen Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen in relatie tot het aantal gerealiseerde woningen in de periode 2019-2021 (bron: Woningmarktmonitor Arnhem-Nijmegen).



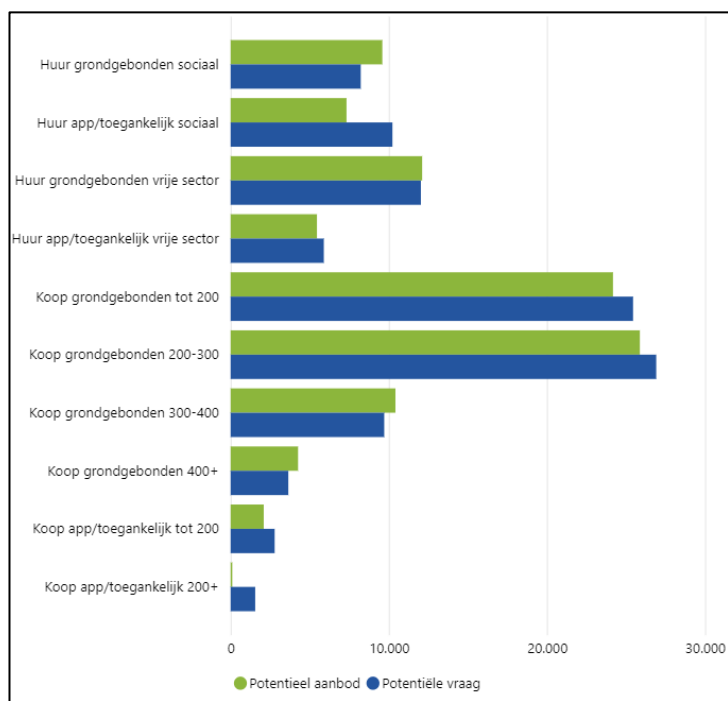
Plannen naar woonmilieu tot 2030 in Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (bron: Woningmarktmonitor Arnhem-Nijmegen).



Woningbehoefte naar woningtypen en prijsklassen gemeente Montferland in relatie tot het aantal gerealiseerde woningen in de periode 2019-2021 (bron: Woningmarktmonitor Arnhem-Nijmegen).

Woningmarktmonitor Achterhoek

De woningmarktmonitor van de regio Achterhoek laat zien dat er vanuit de kwalitatieve behoefte de komende jaren behoefte is aan de grondgebonden koopwoningen in de meer lagere segmenten. Ook de behoefte aan levensloopbestendige woningen, zowel koop als huur, komt naar voren in de kwalitatieve woonbehoefte binnen de regio.



Kwalitatieve woningbehoefte naar woningtypen regio Achterhoek (bron: Woningmarktmonitor Achterhoek).

Woondeal 2.0 Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen

De gesloten Woondeal 2.0 voor de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen gaat niet alleen in op kwantitatieve elementen. Ook een onderwerp als 'betaalbaarheid' maakt onderdeel uit van de kernafspraken. Zo is afgesproken om toe te werken naar een regionale programmering waarvan twee derde deel bestaat uit betaalbare huur- en koopwoningen. Onder betaalbare woningen worden sociale en middeldure huurwoningen en betaalbare koopwoningen bedoeld. Deze richtlijn geldt voor alle ontwikkelingen waar per 1 juli 2023 nog geen vastgesteld bestemmingplan of anterieure overeenkomst voor is. Voor voorliggend project geldt dat de anterieure overeenkomst vóór 1 juli 2023 is getekend, waarmee de programmatieke kaders uit de eerste woondeal (50% betaalbaar) van toepassing zijn.

Regionale woondeal 2022-2030 Achterhoek

Ook in de woondeal voor de regio Achterhoek wordt een grote behoefte aan betaalbare woningen geconstateerd. De regio zet tot en met 2030 in op het realiseren van in totaal 5.867 woningen in het betaalbare segment. Dat komt neer op 70% van de regionale woningbouwopgave, waarbij een verdeling van 30% sociale huur en 40% betaalbare koop wordt aangehouden (ten opzichte van de regionale opgave).

Conclusie

Gelet op de kwalitatieve huishoudensontwikkeling met bijbehorende woonwensen (behoefte aan woningtypen) kan gesteld worden dat het plan met haar mix aan woonsferen met bijbehorende woningtypen en prijsklassen aansluit bij de demografische ontwikkelingen in het verzorgingsgebied. Het beoogde landelijke woonmilieu biedt kansen om allerlei doelgroepen in het besluitgebied te huisvesten, rekening houdend met de geconstateerde kwalitatieve woonbehoeften in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, regio Achterhoek en gemeente Montferland. Op basis van de huidige planvoorraad wordt hiermee ingezet op een woonmilieu wat slechts in beperkte mate de komende jaren in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen gerealiseerd zal worden. Doordat daarbij aangesloten wordt bij de richtlijnen rondom het aspect 'betaalbaarheid' van de woondeal 2.0 voor de Groene Metropoolregio wordt ook op dit punt voorzien in een ontwikkeling die past binnen de kwalitatieve behoefte en woonafspraken binnen het verzorgingsgebied.

2.3.4 Conclusie

De ontwikkeling van het besluitgebied ten behoeve van woningbouw sluit aan op de woningbehoefte in de regio en gemeente en anticipeert op de demografische ontwikkelingen door in te zetten op een betaalbaar woonprogramma in een landelijk woonmilieu wat momenteel slechts beperkt in de planvoorraad aanwezig is. Daarbij komt dat de ontwikkeling onderdeel uitmaakt van de gesloten woondeal 2.0 voor de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen. Daarmee sluit de ontwikkeling aan op de gemaakte beleidsafspraken op verschillende schaalniveaus. Voor de regio Achterhoek geldt dat er ook een grote behoefte is aan betaalbare woningen. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling van het projectgebied voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte van het marktgebied.

2.4 Behoeftte zorgwoningen

2.4.1 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. Bij woonzorginitiatieven zijn kwantitatieve en kwalitatieve kenmerken vaak niet van elkaar te onderscheiden. De specifieke woonzorgdoelgroep heeft immers behoefte aan een bepaalde woonzorgvoorziening, waarmee de kwantitatieve en kwalitatieve kenmerken bij elkaar komen. Daarbij komt dat het exacte zorgprogramma met doelgroepen in voorliggende situatie nog niet volledig duidelijk en uitgewerkt is. Daarom wordt de behoefte op meer algemene basis navolgend bestudeerd.

2.4.2 Behoeftte

Ontwikkeling aantal zorgbehoevenden

De vraag naar zorgwoningen wordt in belangrijke mate bepaald door demografische ontwikkelingen. Voor de zorgwoningbehoefte geldt dat het sterk afhankelijk is

van de ontwikkeling van het aantal zorgbehoevenden. Dé zorgbehoevende bestaat daarentegen niet. De groep is divers en kenmerkt zich in verschillende woonzorgwensen en -eisen. Dat neemt niet weg dat in het algemeen geldt dat het aantal huishoudens in het verzorgingsgebied, zoals reeds toegelicht in paragraaf 2.3, de komende jaren toeneemt en daarmee aangenomen kan worden dat het aantal zorgbehoevenden ook zal toenemen. Daarbij komt dat het aantal en aandeel ouderen de komende jaren zal toenemen. Vooral het aantal 75-plussers neemt sterk toe. In de praktijk hebben lang niet alle ouderen een zorgvraag. De meeste ouderen wonen ook in de toekomst in een gewone woning, eventueel met (kleine) aanpassingen. Dat neemt niet weg dat de absolute groei van het aantal ouderen ook van betekenis is voor de woonzorgbehoefte.

Woonbehoefteonderzoek 2022 Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen

In het Woonbehoefteonderzoek 2022 van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen is aandacht besteed aan de ontwikkeling van de regionale vraag van verschillende doelgroepen die behoefte hebben aan zorg. Het gaat om ouderen, mensen met een verstandelijke beperking en mensen met een lichamelijke beperking. Voor al deze doelgroepen geldt dat sprake is van een groeiende behoefte aan woon(zorg)vormen. Woon(zorg)vormen voor ouderen kennen daarbij de grootste verwachte groei. De behoefte aan woon(zorg)vormen voor mensen met een lichamelijke beperking kent een relatief stabiele groeiprognose.



Ontwikkeling vraag naar wonen met zorg voor ouderen, 2022-2040, Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (Bron: Woonzorgweter Companen, 2022).

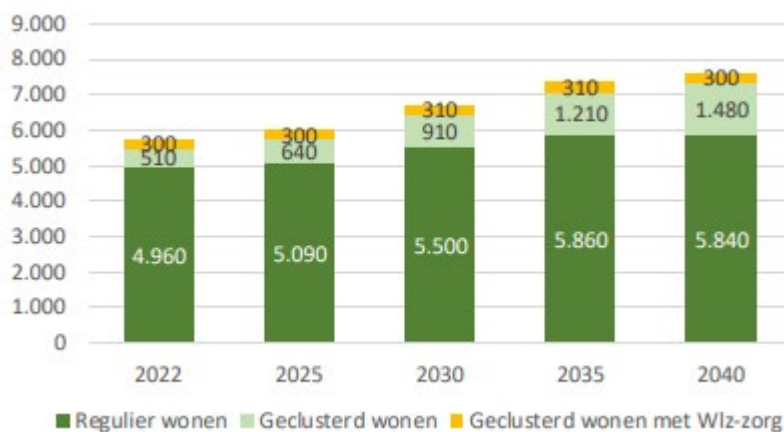


Ontwikkeling vraag naar wonen voor mensen met een verstandelijke beperking naar woonvorm, 2022-2040, Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (Bron: Woonzorgweter Companen, 2022).



Ontwikkeling vraag naar wonen voor mensen met een lichamelijke beperking naar woonvorm, 2022-2040, Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (Bron: Woonzorgweter Companen, 2022).

Uit de factsheet die specifiek voor de gemeente Montferland is gemaakt kan worden opgemaakt dat de woonvormen voor ouderen (met en zonder zorg) richting 2040 naar verwachting een grote groei in de behoefte door gaan maken. Enerzijds doordat het aantal ouderen met een zorgvraag toeneemt, anderzijds omdat ook vitale ouderen vaker zullen kiezen voor deze woonvorm. Uit sociale overwegingen en om zelf regie te blijven houden over hun woon(zorg)situatie.



Ontwikkeling wonen met zorg ouderen in gemeente Montferland (bron: Woonzorgmeter Companen).

Woonvisie Montferland 2016-2020

In de woonvisie van de gemeente Montferland wordt stil gestaan bij de woonbehoefte van ouderen en huishoudens met een zorgvraag. Daarin wordt bevestigd dat het aantal ouderen in de gemeente aanzienlijk zal groeien en dat de gemeente inzet op het realiseren van voldoende woonzorgvoorzieningen voor ouderen en andere mensen met een zorgvraag die niet langer zelfstandig kunnen wonen, in de nabijheid van voorzieningen of voor huisvesting met zorg op afroep.

Een thuis voor iedereen

De Rijksoverheid heeft in 2022 het programma 'Een thuis voor iedereen' gepubliceerd. Dit programma betreft het 2^e van de 6 programma's onder de Nationale Woon- en Bouwagenda en heeft als doel te zorgen voor voldoende betaalbare woningen voor alle aandachtsgroepen met een evenwichtige verdeling over gemeenten en met de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding. Gemeenten hebben daarbij de opdracht gekregen om een integrale woonzorgvisie op te stellen met betrekking tot de huisvesting van alle aandachtsgroepen en ouderen. Daarbij moet zichtbaar worden wat de behoefte is aan de huisvesting van de aandachtsgroepen en welke woningbouwprogrammering daarbij hoort.

In de Woondeal 2.0 heeft de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen uitgesproken een koploperregio te willen zijn in het kader van het programma 'Een thuis voor iedereen'. Dit betekent dat zij voorop loopt als het gaat om het maken van een (regionale) woonzorgvisie en regionale afstemming over de huisvestingsopgave voor aandachtsgroepen. Dit proces is opgestart en loopt tot eind 2023, waarna de resultaten verwerkt worden in een herijking van de woondeal. In de regio Achterhoek en gemeente Montferland wordt de regionale woondeal eveneens herijkt nadat alle gemeenten een woonzorgvisie hebben opgesteld.

2.4.3 Conclusie

Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling, de vergrijzing, het feit dat er in de toekomst meer plekken nodig zijn om te voorzien in de groeiende behoefte aan woonzorgvormen in de gemeente Montferland (en de regio) en gelet op de wens

om op regionaal niveau koploperregio te zijn en de wens om op gemeentelijk niveau het aantal woonzorgvoorzieningen te laten groeien, wordt geconcludeerd dat het plan past binnen de behoefte van het marktgebied.

2.5 Stedelijk gebied

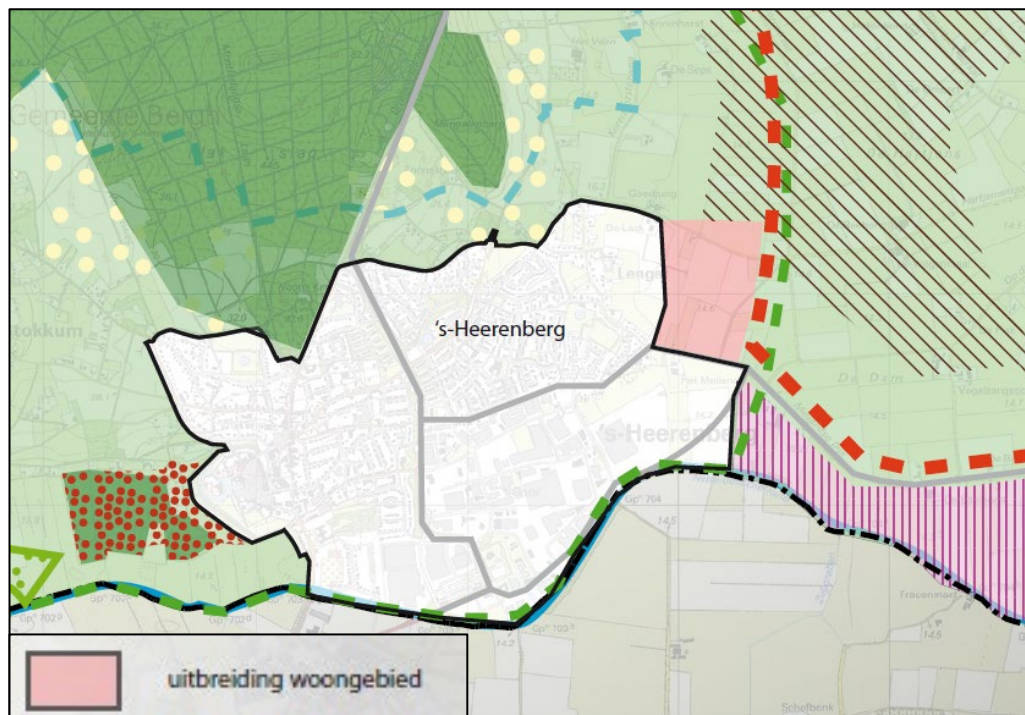
2.5.1 Algemeen

Nu is gebleken dat de ontwikkeling voorziet in een behoefte, moet worden aange-toond in hoeverre die behoefte binnen het stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructure-ring, transformatie of anderszins. Het Bkl definieert het stedelijk gebied als: *be-staand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienst-verlening, 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 ontwik-keling in stedelijk gebied.

2.5.2 Toetsing

Gezien de ligging (buiten bebouwde kom), kenmerken (grotendeels onbebouwd) en huidige bestemming (Agrarisch) kan worden gesteld dat deze locatie zich buiten het stedelijk gebied bevindt. Dit betekent dat beoordeeld moet worden of de ge-noemde ontwikkeling van het besluitgebied niet binnen stedelijk gebied kan wor-den gerealiseerd.

Het landelijke karakter met de bijbehorende diversiteit aan woonsferen maakt dat sprake is van een woningbouwontwikkeling met een groot aantal kenmerken, waar-van gesteld wordt dat er binnen de planperiode onvoldoende potentiële inbrei-dingslocaties met voldoende capaciteit en dezelfde kwalitatieve kenmerken (tijdig) voorhanden zijn. Daarbij komt dat de ontwikkeling van het besluitgebied tot woon-gebied al sinds 2009 in de gemeentelijke structuurvisie is opgenomen. De keuze om het besluitgebied tot ontwikkeling te brengen als buitenstedelijke woningbouw-ontwikkeling is dan ook in lijn met het gemeentelijk ruimtelijk beleid van de afgelo-pen jaren.



Uitsnede Structuurvisie Montferland d.d. 23 april 2009 (bron: gemeente Montferland).

2.5.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling niet wordt gerealiseerd in stedelijk gebied. Aangezien de geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte niet binnen het stedelijk gebied kan worden gerealiseerd, is het gerechtvaardigd dat de ontwikkeling buiten het stedelijk gebied wordt gerealiseerd. Het besluitgebied is in het gemeentelijk ruimtelijk beleid van de afgelopen jaren aangewezen als voorkeurslocatie voor de uitbreiding van het woongebied.

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 stedelijk gebied kan worden voorzien. De buiten stedelijk gebied gelegen ontwikkeling is daarmee gerechtvaardigd. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling als haalbaar wordt geacht 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