



adviseurs in  
ruimtelijke  
ontwikkeling

## Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

# Forthaarsweg 13, Holten

Gemeente Rijssen-Holten

Datum: 21 december 2017

Projectnummer: 170516



## **INHOUD**

|            |                                                   |           |
|------------|---------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>   | <b>Inleiding</b>                                  | <b>3</b>  |
| <b>1.1</b> | <b>Aanleiding</b>                                 | <b>3</b>  |
| <b>1.2</b> | <b>Het plan</b>                                   | <b>3</b>  |
| <b>1.3</b> | <b>Leeswijzer</b>                                 | <b>8</b>  |
| <br>       |                                                   |           |
| <b>2</b>   | <b>Toets Ladder voor duurzame verstedelijking</b> | <b>9</b>  |
| <b>2.1</b> | <b>Stedelijke ontwikkeling</b>                    | <b>9</b>  |
| <b>2.2</b> | <b>Verzorgingsgebied</b>                          | <b>9</b>  |
| <b>2.3</b> | <b>Behoefte</b>                                   | <b>11</b> |
| <b>2.4</b> | <b>Bestaand stedelijk gebied</b>                  | <b>16</b> |
| <br>       |                                                   |           |
| <b>3</b>   | <b>Conclusie</b>                                  | <b>18</b> |



# 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 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 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

### 1.2.1 huidige situatie

Het plangebied bevindt zich tussen de Holterenk en de flanken van de Holterberg. De Holterberg is, nabij het plangebied, een bijzonder woongebied in het bos. De bebouwing in dit gebied is niet volgens een vast patroon aangelegd, maar eerder incidenteel en bestaat uit grote vrijstaande woningen op ruime kavels. Daarnaast liggen op de Holterberg verschillende horecagelegenheden.

Het plangebied bestaat feitelijk uit een bosperceel met hierin drie gebouwen: een witte villa met twee aangebouwde zelfstandige appartementen en twee bungalows.



*Impressie plangebied, boven: gezien vanaf de Forthaarsweg en de kruising Forthaarsweg, Enkweg, midden: witte villa, onder: overige twee gebouwen op het terrein*

### **1.2.2 toekomstige situatie**

Dit bestemmingsplan heeft betrekking op de ontwikkeling van een kleinschalige woonzorgvoorziening waar wonen voor ouderen met zorg op maat wordt aangeboden. De woonzorgvoorziening zal bestaan uit 18 zorgappartementen en 4 zorgunits; een beschermde omgeving, zorgvuldig ingepast in de omliggende natuur.

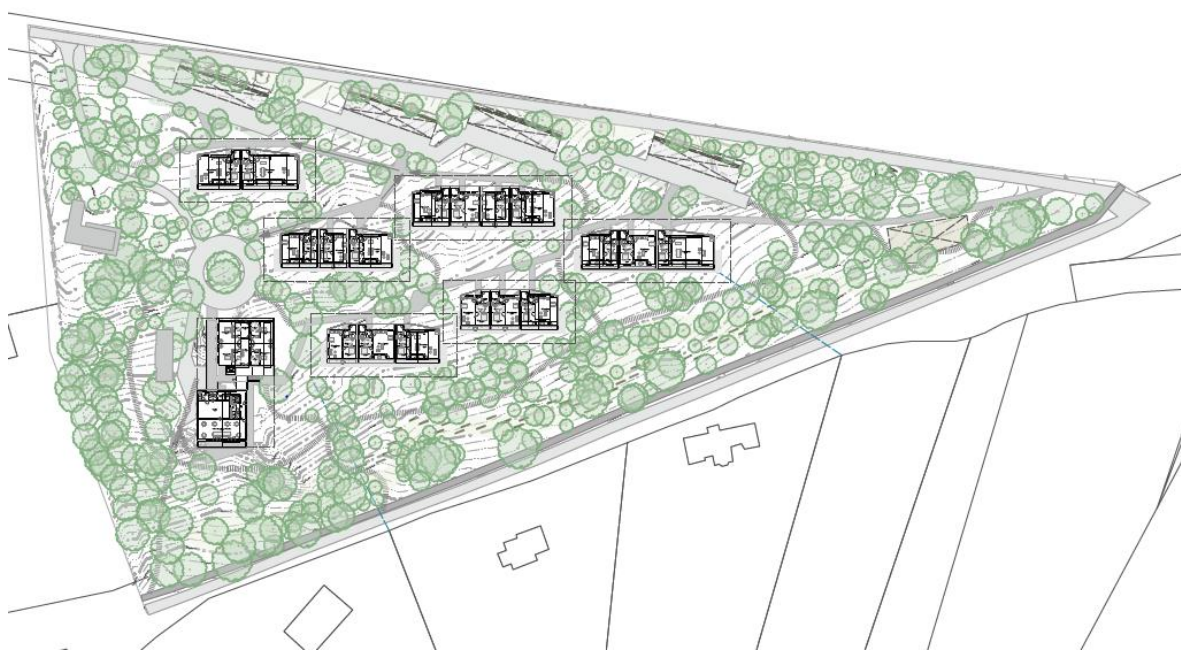
De ambitie is om een plek te realiseren waar ouderen, liefst tot aan hun overlijden, kunnen blijven met zorg op maat. Bij de landschappelijke inpassing spelen duurzaamheid en ecologische inpassing een belangrijke rol.

De ontwikkeling speelt in op de maatschappelijke ontwikkeling dat ouderen zo lang mogelijk zelfstandig willen kunnen blijven wonen. Hierdoor is er een grote vraag naar woonlocaties waar oudere mensen alle zorg kunnen krijgen die ze nodig hebben en zo zelfstandig mogelijk kunnen leven.

Het plangebied heeft reeds een maatschappelijke bestemming, waarbinnen een verzorgingsbedrijf mogelijk is. De locatie is hierdoor erg geschikt voor de beoogde woonzorgfunctie. De bebouwing op de locatie is verouderd en niet meer in gebruik ten behoeve van een verzorgingsbedrijf. Herontwikkeling van deze locatie is daarom gewenst.

De nieuwe ontwikkeling wordt gevormd door een kleinschalige woonzorgvoorziening, bestaande uit verschillende gebouwen, zorgvuldig ingepast in de natuurlijke omgeving, die zowel functioneel als ruimtelijk een eenheid vormen.

In het plangebied worden 18 zorgappartementen en een hoofdgebouw met 4 zorgunits en gemeenschappelijke ruimtes gerealiseerd. De zorgappartementen vormen één geheel met de centrale zorgvoorziening en worden door middel van paden met elkaar verbonden. Ook is er sprake van één centrale parkeervoorziening. Hiertoe worden aan de noordzijde, aansluitend op de Forthaarsweg parkeerplaatsen aangelegd met een ontsluiting op de Forthaarsweg. De drie bestaande stenen gebouwen op het terrein worden gesloopt. De nieuwe bebouwing wordt zorgvuldig ingepast in het bosgebied.



*Indicatie inrichtingsplan (bron: negen graden architectuur, voorlopig ontwerp, mei 2019)*

#### *Zorgappartementen en zorgunits*

Om de beoogde functie zo kleinschalig mogelijk te houden en tegelijkertijd de benodigde zorg rendabel te kunnen leveren is, o.a. op basis van overleg met gespecialiseerde zorgaanbieders, uitgegaan van 18 zorgappartementen en 4 zorgunits. In het plangebied worden 18 zorgappartementen gerealiseerd in rijen van maximaal twee, drie of vier. Daarnaast wordt één centraal gebouw ontwikkeld met hierbinnen gemeenschappelijke ruimtes en 4 zorgunits. De gebouwen zijn zo ontworpen en gesitueerd dat ze zorgvuldig ingepast worden in het bestaande bosgebied. De zorgappartementen zijn compact en bestaan met uitzondering van het centrale gebouw slechts uit één laag met een kap. Het centrale gebouw krijgt maximaal twee lagen en een kap (zie onderstaande impressies). De zorgappartementen zijn allemaal evenwijdig aan het talud gesitueerd waardoor ze als vanzelfsprekend op de helling worden ervaren. De zorgappartementen en -units verspringen ten opzichte van elkaar en zijn zo gegroepeerd dat enerzijds de hoogteverschillen op elkaar aansluiten en anderzijds er in het midden een tussenruimte ontstaat. Het laten aansluiten in hoogte heeft als doel de zorgappartementen en -units ook goed toegankelijk te maken voor mindervaliden. De nieuwbouw sluit in schaalgrootte aan bij de bestaande bebouwing en natuurlijke omgeving, en neemt tegelijkertijd een eigentijds en bij de vraag passende verschijningsvorm aan.



### *Impressie zorgappartementen*

#### *parkeren*

Aan de zijde van de Forthaarsweg worden circa 53 parkeerplaatsen gerealiseerd. Ze zijn nauwelijks zichtbaar vanaf deze weg, omdat ze onder een groen afdak staan welke is ingeschoven in een grondwal langs de Forthaarsweg. De constructie wordt op de gunstige dakvlakken tevens voorzien van PV panelen (zie verder paragraaf 4.8 'duurzaamheid').

#### *landschappelijke en ecologische inpassing*

Om tot een zorgvuldige inpassing van de woningen in het bestaande terrein en bos te komen, waarbij de natuurlijke omgeving, de bebouwing en het parkeren op elkaar zijn afgestemd, is er in een vroeg stadium een digitale inmeting van het terrein en het boombestand gemaakt.

De bestaande bosachtige sfeer wordt behouden en versterkt. De bosstrook met eiken langs de Enkweg wordt behouden en de ontwikkeling van ondergroei met onder andere hult wordt versterkt. Rond de nieuwe bebouwing wordt aanvullende beplanting van met name inlandse soorten aangebracht. Hierbij wordt gedacht aan hazelaar, wilde krentenboom, zomereik, lijsterbes, boswilg en vuilboom. Verder is het voorstel om enkele tientallen nestkasten op te hangen, om zo het aanbod aan nestgelegenheid minimaal te handhaven en mogelijk te verhogen. Gedacht kan worden aan kasten voor mezen, roodstaart, uilen en vleermuizen. Het hout dat vrijkomt bij de bomenkap zal deels gebruikt worden voor de vorming van houtrillen. Voor de privacy van bewoners, maar ook om de nieuwbouw zo rustig mogelijk in het bosbeeld te integreren, zal langs de terrassen van de woningen rododendron aangeplant worden, hier en daar met een wilde krent als accent.

Het terrein wordt ontsloten door smalle looppaden met een fijne split laag. De kleur hiervan dient passend te zijn in een bosomgeving. Zulke paden integreren zich eenvoudig in het beeld van bos en natuur en zijn goed toegankelijk, ook voor mensen met rollator of rolstoel. De paden worden ontsloten op de vier reeds bestaande in- en uitgangen aan de Enkweg en Forthaarsweg. De hoofdingang ligt aan de Forthaarsweg.

Aan de zuidzijde van het plangebied zal ter hoogte van de Enkweg 15 en 17 een aarden wal worden aangelegd met daarop beplanting. De wal krijgt een hoogte van minimaal 1,5 meter. Ter hoogte van de Enkweg 13 zal het aanwezige groen langs de grens van het plangebied gehandhaafd worden. Bij omwaaien, verdroging of andere malheur zal vergelijkbare vervanging plaatsvinden.

### *Duurzaamheid*

In het plan speelt duurzaamheid een grote rol, bijvoorbeeld door ecologisch materiaalgebruik, het creëren van gemeenschappelijke voorzieningen en het gebruik van goede isolatie en duurzame energie (zie ook paragraaf 4.8). Het bijzondere van dit plan is echter niet alleen de grote mate van aandacht voor de materiële aspecten aangaande duurzaamheid; ook de immateriële aspecten van duurzaamheid staan voorop. De (bebouwde en onbebouwde) omgeving moet uitnodigen tot een harmonieuze en duurzame verbintenis met de gebruikers/bewoners.

## **1.3 Leeswijzer**

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen de toets zal allereerst worden nagegaan of en waarom sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt het markt- of verzorgingsgebied bepaald. Daarna volgt de toetsing 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 volgens 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 18 zorgappartementen en 4 zorgunits. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Uit jurisprudentie<sup>1</sup> 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 ontwikkeling<sup>2</sup>.

#### **2.1.3 Conclusie**

Op basis van het voorgaande is de voorgenomen ontwikkeling die ruimte biedt de bouw van 18 zorgappartementen en 4 zorgunits aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking is daarom noodzakelijk.

### **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.

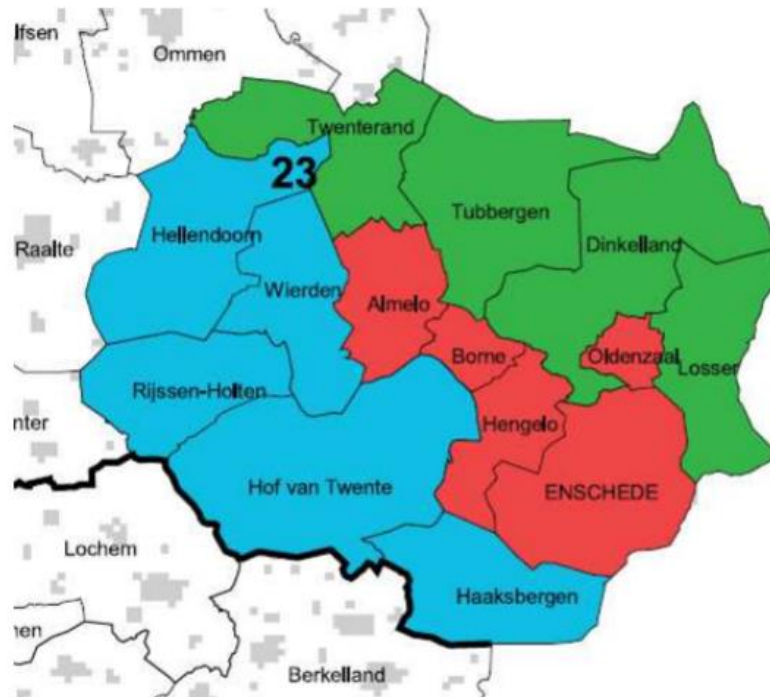
---

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

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

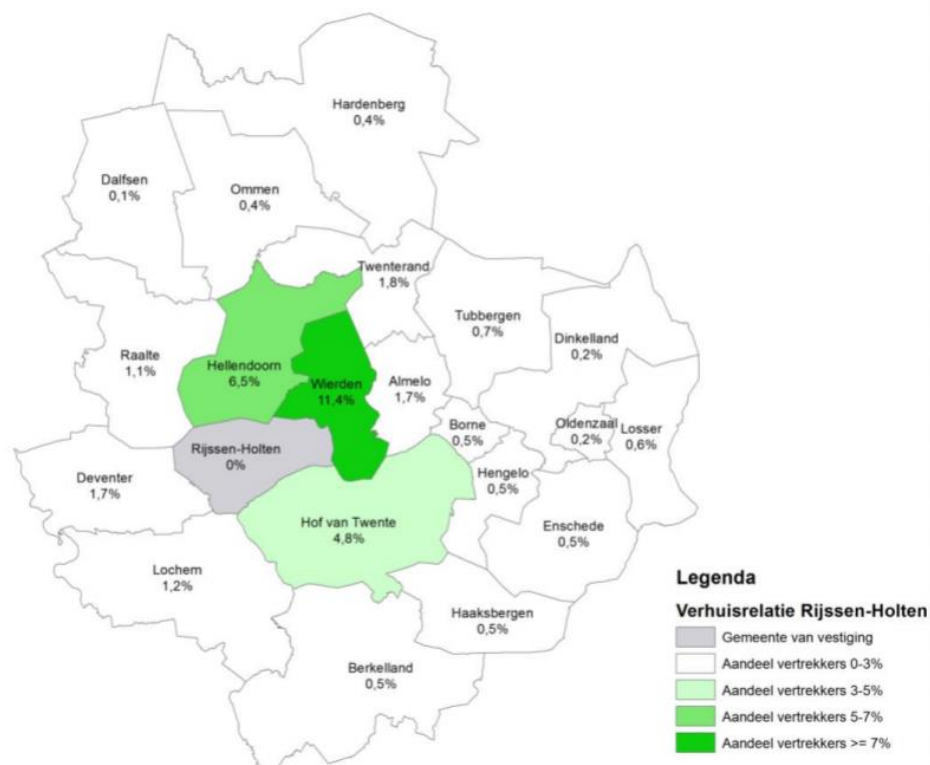
### 2.2.2 Toetsing

In de Regionale Woonprogrammering van Twente (RWP Twente) is voor het toepassen van de ladder van duurzame verstedelijking de woningmarkt in Twente beschreven. In Twente zijn drie subregio's onderscheiden, waarin op een lager schaalniveau naar de marktsituatie wordt gekeken. De gemeente Rijssen-Holten maakt onderdeel uit van de subregio Twente Zuid. In deze regio liggen daarnaast de gemeenten Haaksbergen, Hellendoorn, Hof van Twente en Wierden.



*Subregio's in Twente, bron: KWP Twente*

In het Migratieonderzoek Twentse gemeenten is het functioneren van de woningmarkt in Twente in beeld gebracht. Hiervoor is onder andere gebruik gemaakt van de geregistreerde verhuisbewegingen tussen 2006 en 2013. De woningmarkt in Twente is lokaal georiënteerd en de meeste verhuisbewegingen vinden plaats binnen de gemeentegrenzen. Binnen de gemeente Rijssen-Holten is dit 67%. De meeste verhuisdynamiek tussen Twentse gemeenten vindt plaats met één of meerdere buurgemeenten. Voor Rijssen-Holten zijn er vooral verhuisrelaties met de gemeenten Wierden, Hof van Twente en Hellendoorn (zie navolgende afbeelding). Dit sluit aan bij de woningmarkt indeling die volgt uit de RWP Twente.



*Verhuisrelaties Rijssen-Holten, bron: Migratieonderzoek Twentse gemeenten, Companen, 2016*

### 2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het verzorgingsgebied met betrekking tot woningen zich primair richt op de gemeente Rijssen-Holten. Het voorliggende plan ziet op de realisatie van zorgappartementen en zorgunits voor ouderen. Ouderen zullen over minder grote afstand verhuizen dan jongeren. De verwachting is daarom dat het woningtype in dit geval niet van invloed is op het verzorgingsgebied en dat er geen grotere reikwijdte is te verwachten dan de gemeente Rijssen-Holten.

Het secundaire verzorgingsgebied richt zich op de buurgemeenten Wierden, Hellenendoorn en Hof van Twente.

## 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**

#### **2.3.2.1 Omgevingsverordening provincie Overijssel**

De provincie zet in op differentiatie in woonmilieus om nu en in de toekomst voldoende ruimte te kunnen bieden aan de huisvesting van alle doelgroepen. Voor het realiseren van de opgave van nieuwbouw en herstructurering is naast een sterke gemeentelijke regie, regionale afstemming nodig omdat de woningmarkt (boven)regionaal is georiënteerd. De provincie ziet hierin voor zichzelf een rol weggelegd en zal erop toezien dat er afstemming plaatsvindt van de woningbouwprogrammering tussen gemeenten zodat vraag en aanbod op regionaal niveau in evenwicht zijn.

De provincie voorziet een afname van groei van de bevolking en wijzigingen in de samenstelling van de bevolking (vergrijzing, huishoudensverduunning). Gemeenten zullen in gemeentelijke woonvisies moeten aangeven hoe zij in een teruglopende woningbouwmarkt de regie voeren om de woningvoorraad ook in de toekomst te laten aansluiten op de behoeften van hun inwoners. De provincie stelt geen rechtstreekse eisen aan woonvisies, maar wel aan de onderbouwing van bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe woningbouwlocaties. In die onderbouwing spelen gemeentelijke woonvisies een wezenlijke rol vanwege hun functie voor integrale afweging van woningbouwontwikkelingen.

In artikel 2.2.2 is het volgende opgenomen met betrekking tot de realisatie van nieuwe woningen:

- 1 Bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wabo, voorzien uitsluitend in de mogelijkheid tot het realiseren van nieuwe woningen als de behoefte daaraan is aangetoond door middel van actueel onderzoek woningbouw.
- 2 De behoefte aan nieuwe woningen zoals bedoeld in lid 1 wordt in ieder geval geacht te zijn aangetoond als realisatie daarvan past binnen de geldende woonafspraken zoals die zijn gemaakt tussen gemeente en provincie op basis van regionale afstemming.

#### **2.3.2.2 Regionaal Woningbouwprogramma Twente**

In het RWP Twente zijn regionale afspraken gemaakt over woonprogrammering in Twente. Hierin zijn gezamenlijke uitgangspunten opgenomen over de verhoudingen tussen de woningvraag, harde plancapaciteit en regionale afstemming. Dit document wordt iedere twee jaar geactualiseerd.

#### *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 de RWP Twente is de huishoudensprognose voor de periode 2017 – 2026 opgenomen. In deze prognose zijn actuele marktinzichten betrokken en ontwikkelingen op regionaal niveau meegewogen, om een op lokaal niveau zo stabiel mogelijk beeld te verkrijgen van de verwachte huishoudensontwikkeling. Daarnaast wordt gewerkt met een bandbreedte. De bovenkant van deze bandbreedte kan onder voorwaarden worden opgezocht.

In onderstaande tabel is de woningvraag voor Rijssen-Holten en de gemeenten in het secundaire verzorgingsgebied weergegeven.

| <b>gemeente</b> | <b>woningvraag periode<br/>2017 t/m 2026</b> |
|-----------------|----------------------------------------------|
| Rijssen Holten  | 620 - 760                                    |
| Wierden         | 465 - 565                                    |
| Hellendoorn     | 340 - 420                                    |
| Hof van Twente  | 495 - 605                                    |
| <b>Totaal</b>   | <b>1.920 - 2.350</b>                         |

Uit het RWP Twente blijkt dat het aantal huishoudens in de gemeente Rijssen-Holten met maximaal 760 toeneemt. Ook voor de overige gemeenten uit de regio geldt een positieve huishoudensontwikkeling in de periode 2017-2026. Dit betekent dat in de regio maximaal 2350 extra huishoudens woonachtig zullen zijn ten opzichte van het jaar 2017.

In de gemeenten Hellendoorn en Hof van Twente is er in de periode 2017-2026 daarnaast een aanvullende vraag naar woningen in verband met plannen voor de sloop van woningen. In het totaal gaat het voor beide gemeenten om 280 woningen.

#### *Woningbouwprogramma*

Het RWP Twente bevat daarnaast het toekomstige aanbod van woningen dat is opgenomen in de harde en zachte plancapaciteit van de verschillende gemeentes. In onderstaande tabel is dit weergegeven voor de gemeentes in het primaire en secundaire verzorgingsgebied van het voorliggende plan.

| <b>gemeente</b> | <b>Beschikbare harde plan-<br/>capaciteit</b> |
|-----------------|-----------------------------------------------|
| Rijssen Holten  | 375                                           |
| Wierden         | 610                                           |
| Hellendoorn     | 1005                                          |
| Hof van Twente  | 590                                           |
| <b>Totaal</b>   | <b>2580</b>                                   |

#### 2.3.2.3 Nota Woningbouw 2017 t/m 2026

Het uitgangspunt is het bouwen volgens de woonafspraken, die in 2017 met de provincie zijn gemaakt. Tweejaarlijks zal de provincie, samen met de gemeenten, op grond van nieuwe Primos prognoses de kwantitatieve afspraken opnieuw bekijken. Uitgangspunt is bouwen voor de lokale behoefte. Op grond van de recente woonafspraken met de provincie Overijssel, gecorrigeerd met de te verwachten sloop (50 woningen), kunnen in de periode 2017 t/m 2026 circa 870 woningen in Rijssen-Holten worden gebouwd.

|                                                                           | Rijssen    | Holten     | Totaal     |
|---------------------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|
| Harde planca-<br>capaciteit                                               | 170        | 165        | 335        |
| Besluitvorming<br>gemeenteraad                                            | 62         | 50         | 112        |
| Vrije ruimte                                                              | 303        | 120        | 423        |
| <b>Totaal op te le-<br/>veren woning<br/>op basis van<br/>Primos 2016</b> | <b>535</b> | <b>335</b> | <b>870</b> |

*Woningbouwprogramma Rijssen en Holten 2017 t/m 2026, bron: Nota Woningbouw*

De vrije ruimte kan op basis van het woningbouwprogramma onder voorwaarden worden ingevuld. De gemeente reserveert deze woningen voor het realiseren van plannen ten behoeve van de lokale behoefte aan seniorenappartementen en de knelpuntentpot. De locaties ten behoeve van de appartementen worden vastgelegd in de "structuurvisie appartementen". Een knelpunt is een locatie waar een milieu knelpunt of milieuhinderlijk bedrijf aanwezig is of langdurige leegstand dreigt (>3 jaar) of een functie aanwezig is die planologisch niet meer op de locatie past of waar omzetting naar woningbouw in de vorm van appartementen stedenbouwkundig en planologisch een goede oplossing is.

#### 2.3.2.4 Conclusie

In de omgevingsverordening is opgenomen dat de behoefte aan nieuwe woningen moet worden aangetoond. Dit is het geval wanneer de realisatie daarvan past binnen de geldende woonafspraken zoals die zijn gemaakt tussen gemeente en provincie op basis van regionale afstemming. De regionale woonafspraken zijn vastgelegd in het Woningbouwprogramma Twente en op gemeentelijk niveau uitgewerkt in de Nota Woningbouw 2017 t/m 2026.

De prognose op basis van de Nota Woningbouw van de gemeente en de meest recente afspraken met de provincie is dat er tussen 2017 en 2026 een behoefte is aan 870 woningen in de gemeente.

De gemeente heeft 335 woningen opgenomen in de harde plancapaciteit. Dit betekent dat er een additionele ruimte is van 535 woningen. De invulling van deze ruimte is voor Holten aan een aantal voorwaarden verbonden. Desondanks kan worden gesteld dat voorliggend plan dusdanig bijzonder en innovatief is, dat er niet of nauwelijks sprake zal zijn van concurrentie met andere plannen. De mogelijkheden die dit plan biedt, en de wijze waarop (duurzaamheid), zijn binnen het verzorgingsgebied nog niet voorhanden. Dit heeft met name te maken met het voorzien in een behoefte voor een specifieke doelgroep. In onderstaande paragraaf wordt dit toegelicht.

### 2.3.3 Kwalitatieve behoefte

#### 2.3.3.1 Regionale Woonvisie Twente

De 14 Twentse gemeenten hebben samen met de 18 in WoON verenigde Twentse woningcorporaties en de provincie Overijssel de Regionale Woonvisie Twente 2015-2025 opgesteld, met als titel 'Natuurlijk wonen in Twente'. De regionale woonvisie

geeft de gezamenlijke uitgangspunten weer, waarmee in lijn lokale woonafspraken en keuzes zijn gemaakt. Op basis van de regionale woonvisie zijn concrete woonafspraken tussen de provincie en gemeenten gemaakt. De gemeenten en corporaties vertalen de regionale woonvisie verder naar lokale woonafspraken, programma's en concrete plannen.

Binnen de regionale woonvisie zijn een aantal vraagstukken opgenomen die in vrijwel alle gemeenten binnen de regio gelden. Zo is het adequaat huisvesten van ouderen, zorgvragers en andere kwetsbare groepen een aandachtspunt. De behoefte aan beschutte woonvormen voor ouderen is onveranderd groot. Niet alleen vanwege de benodigde zorg, maar ook vanwege de behoefte van veel ouderen aan een woonvorm waarbij onderlinge ontmoeting, activiteiten en zorg in een beschutte omgeving voor handen zijn.

Ook gebiedsontwikkelingen binnen bestaand bebouwd gebied zijn punt van aandacht, evenals behoud en versterking van leefbaarheid. De regio Twente wil de focus dan ook leggen op inbreiden op braakliggende locaties en het herbestemmen van leegstaand vastgoed. Hier kan natuurlijk ook een combinatie van beide typen ontwikkelingen aan de orde zijn. Bij deze ontwikkelingen moet gekeken worden naar de behoefte aan woningen en locaties. De regionale woonvisie geeft daarbij aan dat de behoefte aan grondgebonden koopwoningen de komende jaren zal blijven toenemen als gevolg van de positieve huishoudensontwikkeling.

- 2.3.3.2 Woonvisie 2017 t/m 2021 Rijssen-Holten en Nota Woningbouw 2017 t/m 2021  
De kwalitatieve uitgangspunten en het woningbouwprogramma 2017 t/m 2021 uit de Nota Woningbouw 2017 t/m 2021, maken onderdeel uit van de woonvisie. Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen gaat in de Woonvisie specifieke aandacht uit naar wonen in combinatie met zorg.

#### *Wonen met zorg en ouderenhuisvesting*

De zorg is aan verandering onderhevig en inwoners, marktpartijen en ontwikkelaars zullen daar op inspelen. In de komende jaren zal naar een eventuele verruiming van de mogelijkheden van nieuwe woonvormen worden gekeken en indien nodig nieuw beleid worden ontwikkeld (beleidsakkoord 2014-2018).

Doordat de instroom van mensen naar een verzorgingstehuis wordt gekoppeld aan een hogere indicering, zullen veel mensen meer zorg in hun eigen woning moeten ontvangen. Veel mensen vinden het prettig om zo lang mogelijk in hun oude vertrouwde woning en woonomgeving te blijven wonen. Maar doordat de instap naar een verzorgingstehuis is vergroot (instroom vanaf ZZP5) kunnen er, doordat de huidige woonvorm (te klein, te groot, split-level, et cetera) niet meer past bij de wens van de bewoner(s), situaties ontstaan die onwenselijk zijn. Nieuwe innovatieve woonvormen kunnen daar op inspelen.

De markt moet dit oppakken, de gemeente faciliteert door middel van verruiming van beleid met betrekking tot wonen en zorg. Als vertrekpunt wordt hierbij uitgegaan van een maatschappelijke en/of zorgbestemming. Het bouwen van zelfstandige woningen/appartementen is hierbij niet aan de orde. Dit conflicteert met de Nota Woningbouw en het inbreidingsbeleid. Er zijn binnen de gemeente al wel locaties aanwezig

met een maatschappelijke of zorgbestemming die, of beschikbaar zijn, of de komende jaren vrijkomen (vrijkomend maatschappelijk vastgoed is regionaal punt van zorg).

#### 2.3.3.3 Conclusie

Voorliggende ontwikkeling voorziet in de behoefte aan een bijzondere woonvorm met zorg op maat voor ouderen. Daarnaast is deze ontwikkeling gepland binnen bestaand bebouwd gebied, ter plaatse van een leegstaand terrein waarop een zorgbedrijf gevestigd kan worden. De ontwikkeling past hiermee binnen de doelstelling van de regionale woonvisie Twente.

De ontwikkeling sluit daarnaast aan op de wens van de gemeente in de woonvisie om meer ruimte te bieden aan nieuwe innovatieve woonzorgvormen. De ontwikkeling vindt plaats op een locatie met een maatschappelijke en zorgbestemming. Doordat met deze woonzorgvorm permanente woonmogelijkheden worden geboden aan ouderen, is deze bestemming niet passend voor deze functie en krijgen de zorgappartementen en zorgunits een op maat gesneden maatschappelijke bestemming.

## 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.

Bij de beantwoording van deze vraag dient volgens de jurisprudentie van de Afdeling te worden beoordeeld of het voorgaande bestemmingsplan binnen het gebied reeds een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakt, of het gebied op grond van het voorgaande plan kan worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Wanneer het voorgaande plan een zodanig samenstel van bebouwing mogelijk maakt, of het gebied als behorend bij zodanig bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, ziet het nieuwe plan op een gebied dat als bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, en artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is aan te merken. Daaraan doet niet af dat de bebouwing waarin het voorgaande plan voorzorg ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan nog niet was gerealiseerd.

#### **2.4.2 Toetsing**

Op basis van het geldende bestemmingsplan “Veegplan Wonen Holten” kent het plangebied grotendeels de bestemming “Maatschappelijk” op basis waarvan een ‘verzorgingsbedrijf’ is toegestaan. Om die reden kan worden gesteld dat het voorgaande plan (planologisch gezien) een zodanig samenstel van bebouwing mogelijk maakt.

#### **2.4.3 Conclusie**

Geconcludeerd kan worden dat de behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied wordt voorzien door benutting van reeds beschikbare gronden. Ook aan dit onderdeel van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking wordt voldaan.

### **3 Conclusie**

In het voorgaande is aangetoond dat zowel kwantitatief als kwalitatief sprake is van een behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling. Daarnaast wordt de behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied voorzien door benutting van reeds beschikbare gronden. Hiermee wordt voldaan aan het gestelde in de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.