

Notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking'
Aalten, Nijverheidsweg 1

November 2025

Concept

Almelo, Groningen, Utrecht, Zwolle

0546 - 45 44 66 | info@bjz.nu | www.bjz.nu

1. Inleiding

De voorliggende notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' heeft betrekking op herontwikkeling van een voormalig garagebedrijf met showroom en tankstation aan de Nijverheidsweg 1 in Aalten. De ontwikkeling ligt in het noordwesten van de kern Aalten en voorziet in de realisatie van 69 woningen. De ontwikkeling wordt planologisch mogelijk gemaakt door een wijziging van het omgevingsplan. Vanuit het ruimtelijk spoor is toetsing aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' benodigd.

2. Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder is geïntroduceerd in de voorloper van de NOVI: de Structuurvisie voor Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen. Op 1 juli 2017 is de Ladder in het Bro gewijzigd. Aanleiding voor de wijziging waren de in de praktijk gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van de Ladder en de wens om te komen tot een vereenvoudigd en geoptimaliseerd instrument. De Ladder is beleidsneutraal vanuit het Bro omgezet naar de Omgevingswet en is sinds 1 januari 2024 opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De Ladder is een instructieregel die is opgesteld met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand (5.129g lid 2 Bkl). De ladder is van toepassing op een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen wordt beoordeeld of er echt behoefte is aan die stedelijke ontwikkeling en of rekening is gehouden met de mogelijkheden om binnen het stedelijk gebied of binnen het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien. De instructieregel regelt dat bij een wijziging van het omgevingsplan voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling toepassing van de Ladder is vereist.

Er zijn inmiddels meerdere gerechtelijke uitspraken geweest over het begrip 'stedelijke ontwikkeling'. Uit Afdelingsjurisprudentie blijkt dat de vraag wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in grote mate casuïstisch wordt beantwoord. Zo heeft de Afdeling uitgemaakt dat de bouw van 11 woningen niet als stedelijke ontwikkeling wordt gezien (ABRvS 16 september 2015; ECLI:NL:RVS:2015:2921).

3. Gewenste ontwikkeling

Het voornemen betreft de sloop van alle aanwezige bebouwing en de sanering van de huidige erfverharding. Vervolgens wordt het perceel als woongebied ingericht. Er worden 69 woningen gerealiseerd in diverse woningtypes:

- Appartementen studio's (sociaal) en appartementen vrije sector (A in afbeelding 1);
- Appartementen middenhuur (B in afbeelding 1);
- Rijwoningen incl. levensloopbestendig (C in afbeelding 1);
- Rijwoningen (D in afbeelding 1);
- Rug-aan-rug woningen (E in afbeelding 1);
- Twee-onder-een-kapwoningen (F in afbeelding 1).

Met bovengenoemde woningtypes ontstaat een divers programma:

- 26% sociaal;
- 55% midden;
- 19% duur.

In afbeelding 1 is de stedenbouwkundige opzet van het plan weergegeven.



Afbeelding 1: Stedenbouwkundig plan (Bron: EVE)

Omdat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (toevoegen van meer dan 11 woningen), is toetsing aan de Ladder voor duurzame verstedelijking noodzakelijk. In de volgende paragraaf wordt deze toets uitgevoerd.

4. Toetsing van de ontwikkeling aan de Ladder

Teneinde een ontwikkeling adequaat te kunnen toetsen aan de ladder is het noodzakelijk inzicht te geven in de begrippen 'stedelijk gebied' en een 'stedelijke ontwikkeling'.

Stedelijk gebied: Op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen;

Een stedelijke ontwikkeling is de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaven terrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelsvoorziening of een andere stedelijke voorziening die voldoende substantieel is.

Bij de toetsing aan de ladder worden beide onderdelen van de Ladder meegenomen:

- de behoefte aan de stedelijke ontwikkeling;
- 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.

4.1 Wat is het verzorgingsgebied?

Voordat de behoefte in beeld kan worden gebracht, moet ten eerste duidelijk zijn wat het ruimtelijk verzorgingsgebied voor de ontwikkeling betreft. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. De aard en de omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen.

De woningmarkt functioneert veelal op regionaal schaalniveau. Het grootste aantal verhuisbewegingen vindt plaats binnen de gemeentegrenzen. Daarna van en naar gemeenten in de regio. Voor de woningmarkt van de gemeente Aalten geldt dat op basis van gegevens van het CBS (Statline) van de afgelopen jaren (tussen 2019 en 2021) het grootste deel van de verhuizingen binnen de gemeente zelf plaatsvindt.

Op basis van het voorgaande wordt de regio Achterhoek als het ruimtelijk verzorgingsgebied voor het projectgebied aangemerkt.

4.2 Wat is de behoefte?

4.2.1 Kwantitatieve vraag

Regionaal

Regionale woonagenda Achterhoek 2023–2030

De Regionale woonagenda Achterhoek 2023–2030 richt zich op het fors vergroten van de woningvoorraad in de regio. De ambitie is om tot en met 2030 circa 11.500 extra woningen te realiseren, waarvan 750 binnen de gemeente Aalten. Dit betekent een aanzienlijke versnelling van de woningbouwproductie, met een richtgetal van 1.200 woningen per jaar. De geplande ontwikkeling draagt bij aan de vervulling van deze regionale woningbouwopgave en sluit aan bij de gestegen bevolkings- en huishoudensaantallen in de Achterhoek.

Kwalitatieve toetsingscriteria voor woningbouw in de Achterhoek

De regio Achterhoek verruimt haar woningbouwprogramma in verband met een langer aanhoudende groei van het aantal huishoudens. Dit betekent dat, aanvullend op bestaande afspraken, extra woningen noodzakelijk zijn om de druk op de woonmarkt te verlichten. Gemeenten krijgen daarom meer ruimte om woningbouwinitiatieven toe te staan die aantoonbaar invulling geven aan de actuele regionale behoefte.

Gemeentelijk

Woonvisie Aalten 2021–2026

De gemeentelijke Woonvisie 2021–2026 en de woningbouwstrategie 'Flexibel inspelen op de woningvraag' leggen de kwantitatieve woningbouwopgave voor Aalten vast op circa 820 woningen in de periode 2021–2030. Ter borging van voldoende planvoorraad wordt uitgegaan van een totaal van 1.050 woningen. Deze uitbreiding is bedoeld om de groei van het aantal huishoudens en de behoefte aan betaalbare woningen op te vangen, terwijl flexibiliteit en maatwerk bij de uitvoering worden behouden.

4.2.2 Kwalitatieve vraag

Regionaal

Regionale woonagenda Achterhoek 2023–2030

Naast het uitbreiden van de voorraad richt de woonagenda zich op verbetering van de kwaliteit en diversiteit van het woningaanbod. Belangrijke speerpunten zijn het verduurzamen en levensloopbestendig maken van de bestaande woningvoorraad, evenals de toevoeging van betaalbare woningen voor diverse doelgroepen, waaronder starters, jonge huishoudens, arbeidskrachten en senioren. De streefverdeling van nieuwe projecten voorziet in een mix van sociale huur (28%), betaalbare koop (32%) en middenhuur (tot € 1.000 per maand). Daarnaast wordt ingezet op differentiatie in woonmilieus en nieuwe woonconcepten die bijdragen aan een toekomstbestendig en vitaal landelijk gebied. De woonagenda beschouwt wonen expliciet als een integrale gebiedsopgave waarin ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid centraal staan.

Kwalitatieve toetsingscriteria voor woningbouw in de Achterhoek

De 'Kwalitatieve toetsingscriteria voor woningbouw in de Achterhoek' vormen de basis voor een zorgvuldig en vraaggericht woningaanbod. Deze criteria leggen de nadruk op het bouwen voor

doelgroepen waar een tekort aan is — met name starters en (actieve) senioren — en op de voorkeur voor transformeren en inbreiden boven uitbreiden. Nieuwe bouwinitiatieven dienen te voldoen aan drie uitgangspunten: de behoefte moet zijn aangetoond, herontwikkeling krijgt voorrang op nieuwbouw in het buitengebied en inbreidingslocaties worden prioriteit gegeven. Hiermee wordt gestuurd op zorgvuldig ruimtegebruik en een kwalitatieve versterking van de bestaande kernen.

Gemeentelijk

Woonvisie Aalten 2021–2026

De woonvisie richt zich op een divers en toekomstbestendig woningaanbod dat aansluit op lokale en demografische trends. Daarbij ligt de nadruk op betaalbaar wonen voor starters, passende woonvormen voor senioren en innovatieve woonconcepten die inspelen op veranderende woonpatronen. Ook stimuleert de gemeente hergebruik van bestaande bebouwing, woningsplitsing en wonen in combinatie met zorg. Door in te zetten op duurzaamheid, flexibiliteit en zorgvuldig ruimtegebruik draagt het beleid bij aan de versterking van de leefkwaliteit binnen de kernen van Aalten.

4.2.3 Toetsing van de behoefte

De ontwikkeling van 69 woningen past goed binnen de regionale en gemeentelijke toetsingskaders, ondanks een lichte afwijking van de regionale kwalitatieve verdeelsleutel. De Regionale Woonagenda Achterhoek 2023-2030 stelt als ambitie om de woningvoorraad fors uit te breiden met circa 11.500 woningen, waarvan 750 in gemeente Aalten, met een jaarlijkse productie van 1.200 woningen. Dit project levert daarmee een concrete bijdrage aan de regionale kwantitatieve opgave.

Qua woningprogramma wijkt het plan iets af: sociaal (26%), midden (55%) en vrije sector (19%). De regionale woonagenda formuleert echter dat gemeenten ruimte hebben om gemotiveerd af te wijken van deze verdeelsleutel op basis van de lokale behoefte. Het plan is gemotiveerd onderbouwd vanuit de gemeentelijke behoefte, waar bijvoorbeeld starters en senioren expliciet prioriteit krijgen.

Het project voldoet verder aan de kwalitatieve toetsingscriteria voor woningbouw in de Achterhoek, doordat het de transformatie betreft van een bestaande locatie via sloop en nieuwbouw, en daarmee prioriteit geeft aan inbreiding boven uitbreiding. Ook het gevarieerde woningaanbod – van sociale huur tot vrije sector koop, met diverse woningtypen – sluit aan op de vraag van uiteenlopende doelgroepen zoals kleine huishoudens en ouderen.

De gemeentelijke Woonvisie 2021-2026 en de woningbouwstrategie voor Aalten benadrukken flexibiliteit en maatwerk, met ruimte voor verschillende woonvormen en betaalbaarheid. Dit plan realiseert een divers programma met appartementen, rij- en rug-aan-rugwoningen en twee-onder-een-kapwoningen, passend bij de veranderende woonvraag binnen bestaand stedelijk gebied.

Geconcludeerd wordt dat er sprake is van een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan de voorgenomen woningbouwontwikkeling.

4.3 Ligt de stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

Het is gebleken dat de voorgenomen ontwikkeling voorziet in de behoefte. Vervolgens is voor de Ladderonderbouwing van belang of de ontwikkeling plaats vindt in bestaand stedelijk gebied of daar buiten. Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied is een uitgebreidere motivering vereist waarin wordt ingegaan op de vraag waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt: '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'.

In voorliggend geval is sprake van een 'stedelijke ontwikkeling' op een locatie die onderdeel uitmaakt van het 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, en ook de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'. Het perceel heeft immers al een bedrijfsfunctie en ligt binnen de bebouwde kom van de kern Aalten.

5. Conclusie

Op basis van vorenstaande kan worden geconcludeerd dat de ladder voor duurzame verstedelijking positief is doorlopen. In voorliggende Ladderonderbouwing is aangetoond dat het voornemen 69 woningen te realiseren in Aalten, voldoet aan de kwantitatieve en de kwalitatieve behoefte naar woningen in het verzorgingsgebied regio Achterhoek en gemeente Aalten. Tevens vindt het voornemen plaats binnen het bestaand stedelijk gebied. De ontwikkeling is daarmee in overeenstemming met de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' en voldoet aan de instructieregel zoals opgenomen in artikel 5.129g van het Bkl.