BJZ.nu
ruimtelijke plannen en advies

Notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking'

Burgemeester Galleestraat 9/9a, Vorden

Juli 2025 **Status: Definitief**

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 ontwikkeling van de woningbouwlocatie aan de Burgemeester Galleestraat 9/9a in Vorden. Het plangebied ligt in het kerngebied van Vorden. De ontwikkeling voorziet in de realisatie van maximaal 21 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. Artikel 8.0b Bkl regelt dat deze instructieregel ook geldt voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

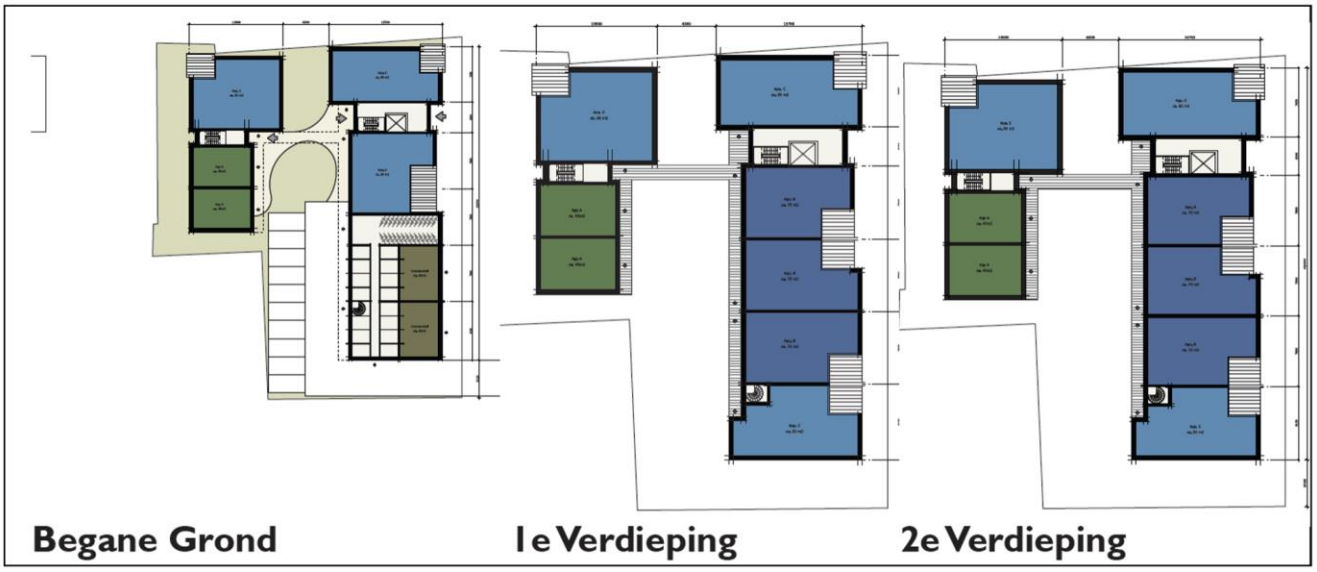
Er zijn inmiddels meerdere gerechtelijke uitspraken geweest over het begrip 'stedelijke ontwikkeling'. Uit Afdelingsjurisprudentie blijkt dat de vraag wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in grote mate casuïstisch wordt beantwoord. Zo heeft de Afdeling uitgemaakt dat de bouw van 11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

3. Gewenste ontwikkeling

Het plan gaat uit van de realisatie van 21 woningen. Het plan voorziet in een mix van woningtypes in lijn met de wettelijke afspraken met de regio, de provincie en de rijksoverheid. Concreet vertaalt het programma zich in een mix van betaalbare en middeldure appartementen, waarmee een brede doelgroep wordt bediend. Er wordt voorzien in appartementen met verscheidene oppervlaktematen, en in ruimte voor detailhandel. Het voornemen is om de woningen op de markt aan te bieden als koopwoningen.

In onderstaande tabel is het te realiseren programma weergegeven. In afbeelding 1 is het stedenbouwkundig plan opgenomen. Dit plan weergeeft niet de definitieve indeling.

Functie	**Prijs**	**Aantal**
vrije sector appartementen	vanaf 355.000,- VON	9
betaalbare koopappartementen	tot 355.000,- VON	6
sociale koopappartementen	tot 255.000,- VON	6
Commerciële ruimte	Vrije sector	Geen begrenzing
Totaal		21 appartementen



Afbeelding 1: Stedenbouwkundig plan (Bron: EVE architecten)

Aangezien de voorliggende ontwikkeling voorziet in de realisatie van 21 woningen, is er zonder meer sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking is daarmee noodzakelijk. Hierna wordt de ontwikkeling getoetst aan de Ladder.

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 zeehaventerrein, 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.

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. Het ruimtelijk verzorgingsgebied van de voorliggende ontwikkeling is primair lokaal. De woningen worden gerealiseerd voor de lokale woonbehoefte. Ten aanzien van het verzorgingsgebied wordt daarom uitgegaan van de kern Vorden.

Wat is de behoefte?

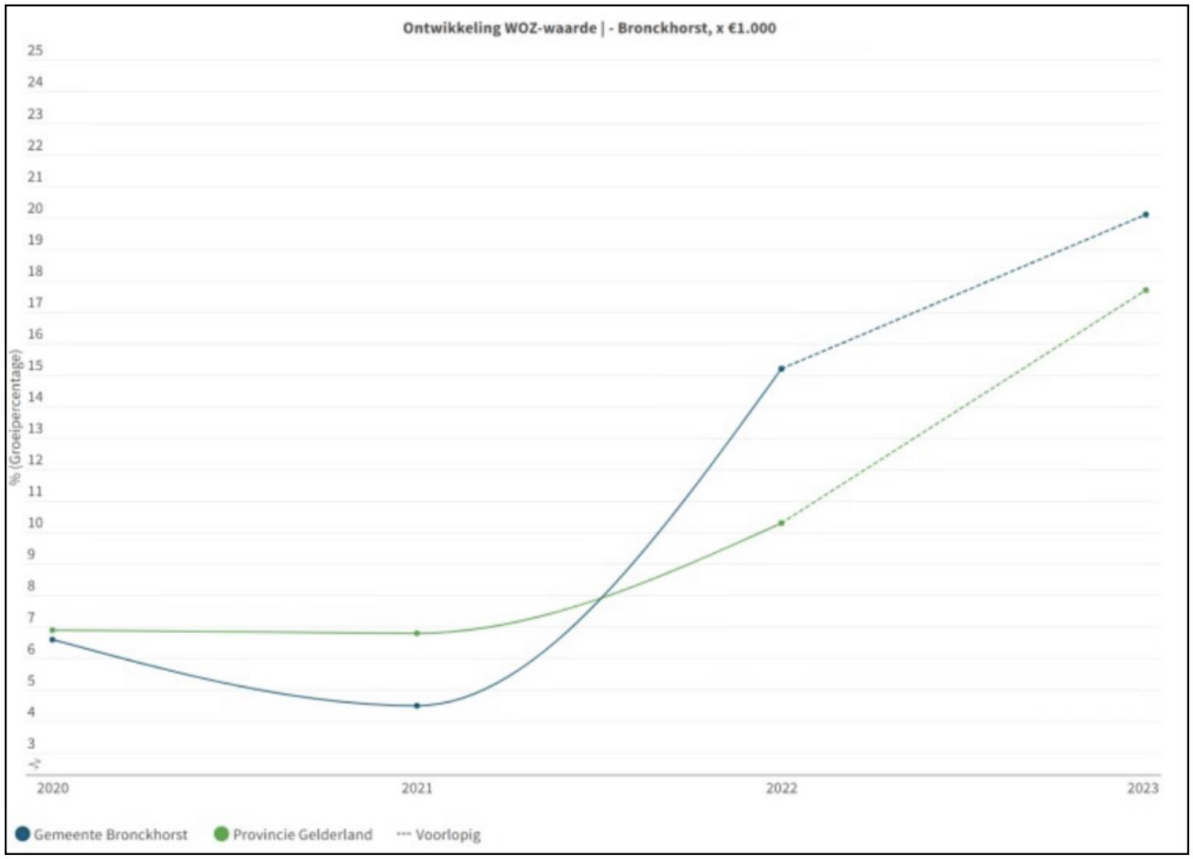
Net als in de rest van Nederland zijn er in Bronckhorst meer woningen nodig en moet er fors worden bijgebouwd. De gemeente Bronckhorst heeft daarom de ambitie vastgesteld om ruimte te

maken voor 1.700 tot 2.200 woningen in de periode 2020-2035[1]. Deze ambitie past binnen de landelijke opgave om tot 2030 900.000 woningen te bouwen[2]. Om te zorgen voor de juiste woningen op de juiste plek heeft de gemeente Bronckhorst eigen woonbeleid, maar heeft de gemeente ook te maken met regionale, provinciale en landelijke afspraken.

In de regio Achterhoek is de ambitie vastgelegd om in de periode 2023-2030 11.500 extra woningen te realiseren[3]. Hiermee wordt de woningvoorraad flink en versneld uitgebreid. De regionale productie lag de afgelopen jaren gemiddeld op circa 600 woningen netto per jaar. Het streven is dit aantal te verdubbelen naar ruim 1.200 woningen per jaar. De gemeenten, de provincie en het Rijk maken in de Regionale Woondeal onder voorwaarden afspraken om tot en met 2030 in ieder geval 8.390 woningen te bouwen in de Achterhoek. Voor de gemeente Bronckhorst betekent voorgaande dit basisopgave van 1.000 woningen.

In lijn met de regionale opgave ziet de gemeente Bronckhorst ook voor de komende jaren een opgave in het toevoegen van nieuwe woningen om de druk op de woningmarkt te verlagen. Hiermee anticipeert de gemeente op de bevolkingsprognose en wordt antwoord gegeven op ontwikkelingen als huishoudensverdunning, toename van ouderen, woningtekort onder starters en de huisvesting van bijzondere doelgroepen en arbeidskrachten.

De gemeente ziet dat de betaalbaarheid van woning onder druk is komen te staan. De gemiddelde WOZ-waarde van woningen in de gemeente Bronckhorst bedraagt €419.000. Dit is hoger dan de gemiddelde WOZ-waarde in de provincie Gelderland. In de periode van 2019 tot 2023 is de WOZ-waarde in Bronckhorst gestegen met 54,0%. In afbeelding 2 is dit weergegeven. Hierdoor is het steeds lastiger om een betaalbare woning te vinden.

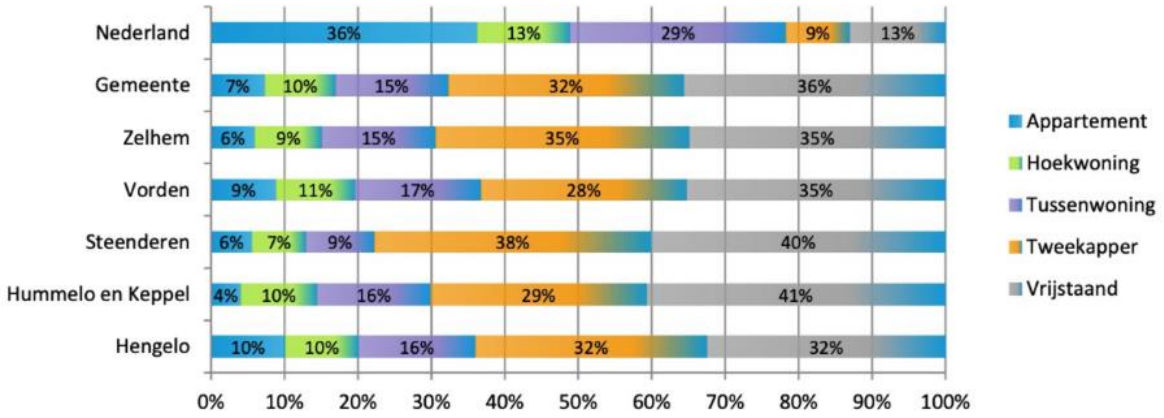


Afbeelding 2: Ontwikkeling WOZ waarde (Bron: Gemeente Bronckhorst)

De druk op de woningmarkt zorgt voor scheve verhoudingen. De woningvoorraad in de gemeente Bronckhorst bestaat voor 70% uit twee-onder-een-kapwoningen en vrijstaande woningen (zie onderstaande figuur). Appartementen vormen slechts 7% van de totale voorraad. De weinige

[1] Gemeente Bronckhorst (2025). *Woonbeleid.* Geraadpleegd op 2 april 2025, via https://www.bronckhorst.nl/woonbeleid
[2] Rijksoverheid (2022). Kamerbrief provinciale woningbouwafspraken 2022-2030.
[3] Overheid.nl (2023). Regionale Woonagenda Achterhoek 2023-2030.

appartementen die er zijn, worden over het algemeen verkocht voor een verkoopprijs hoger dan die van twee-onder-een-kapwoningen. Hoewel de woningvoorraad in Bronckhorst naast appartementen ook bestaat uit andere kleinere woonvormen, is er krapte in aanbod kleinere woningen. Zeker in het licht van de grote en groeiende woonbehoefte vanuit de kleine huishoudens: zowel ouderen (met een woonbehoefte verschillende prijssegmenten) als jongeren en starters.



Beoordeling behoefte Burgemeester Galleestraat 9/9a

De gemeente Bronckhorst streeft ernaar om tussen 2025 en 2035 minimaal 1.700 tot 2.200 nieuwe woningen te realiseren. Dit streven is in lijn met de regionale afspraken binnen de Achterhoek, waarbij de ambitie is om 11.500 woningen toe te voegen in de regio. De gemeente benadrukt het belang van het toevoegen van betaalbare en diverse woningen, met speciale aandacht voor starters, jonge gezinnen, ouderen en mensen in een kwetsbare positie die zorg en ondersteuning nodig hebben. Hiertoe zijn in de Herijkte woonvisie Bronckhorst 2024-2030[4] een aantal uitgangspunten geformuleerd om de woningvoorraad voor iedereen te vergroten.

Het uitgangspunt van de herontwikkeling aan de Burgemeester Galleestraat 9/9a tracht invulling te geven aan de grote behoefte aan kleine woningen en appartementen in Vorden. 12 van de te bouwen appartementen worden gerealiseerd binnen het betaalbare prijssegment. De overige 9 woningen worden gerealiseerd in het middeldure segment. Het grootste deel van de te bouwen woningen zijn hiermee geschikt voor de groepen starters en voor jonge gezinnen.

Het woningtype appartementen komt nog weinig voor in Vorden, en tevens in Bronckhorst. Daarnaast is er een groot tekort aan kleine woningen en woningen in het goedkope en betaalbare segment. Gesteld wordt daarom dat voldoende behoefte aan de woningen verwacht mag worden. Er is zowel vanuit de kwantitatieve woonvraag als de kwalitatieve woonvraag sprake van een concrete behoefte aan de beoogde ontwikkeling.

Ligt de stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

Ontwikkelingen buiten stedelijk gebied en buiten stedelijk groen aan de rand van de bebouwing eisen een extra afweging. Dan moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden om in dat stedelijk gebied en stedelijk groen in de behoefte te voorzien.

Het plangebied ligt binnen het bestaand stedelijk gebied, in het centrumgebied van Vorden. Hier komt een gemengd klimaat aan woningen en winkels voor. De bebouwing binnen het plangebied deed tot voorkort dienst als woning en winkel. In de nieuwe situatie komen hier weer woningen en winkelruimte voor terug, maar dan met meer ruimte voor woningen. Doordat een locatie met bestaande bebouwing wordt herontwikkeld wordt geen nieuw ruimtebeslag gelegd op onbebouwde gronden.

[4] Gemeente Bronckhorst (2024). Herijkte woonvisie Bronckhorst 2024-2030.

5. Conclusie

Met de voorgenomen omgevingsplanwijziging wordt er een nieuwe stedelijke ontwikkeling planologisch mogelijk gemaakt. Voor een dergelijke ontwikkeling geldt een motiveringsvereiste. In deze notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' is aangetoond dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een concrete behoefte, 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.