BJZ.nu
ruimtelijke plannen en advies

# Notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking'

# Hiddinks Weide

**September 2025** **Status: 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 ontwikkeling van de woningbouwlocatie 'Hiddinks Weide'. Het plangebied ligt aan de noordrand van Hengelo. De ontwikkeling voorziet in de realisatie van maximaal 205 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 plan gaat uit van de realisatie van 205 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 duur, middenduur en betaalbaar, om een zo breed mogelijke doelgroep te bedienen. Daarbij ligt de grootste druk op de woningmarkt in Hengelo op woningen voor starters en ouderen. Er wordt voorzien in rijwoningen, twee-onder-een-kapwoningen, levensloopbestendige (semi)bungalows, patiowoningen, vrijstaande woningen, enkele vrije kavels en een kleinschalig appartementencomplex. Een substantieel deel van het totale woningbouwprogramma wordt gerealiseerd in het betaalbare segment en als sociale huur/ koop, zodat er voldoende aanbod is voor starters en ouderen. Er zal een mix worden gemaakt van huur- en koopwoningen. Opgemerkt wordt dat planologisch wordt voorzien in 205 woningen, het daadwerkelijk te realiseren aantal kan lager uitvallen. In het beoogde programma zijn 203 á 204 woningen beoogd.

In onderstaande tabel is het te realiseren programma weergegeven. In afbeelding 1 is het stedenbouwkundig plan opgenomen.

| KOOP/HUUR | TYPE WONING | OPPERVLAKTE | AANTAL |
|---|---|---|---|
| Sociale huur | Appartement | 60 m² | 21 |
| Sociale huur | Rijwoning | 90-100 m² | 35 |
| Betaalbare koop | BeBo woning | 50-60 m² | 20 |
| Betaalbare koop | Rijwoning | 90-110 m² | 52 |
| Vrij sector koop | Rijwoning senioren | 90-100 m² | 4 |
| Vrij sector koop | Rijwoning | 115-120 m² | 32 |
| Vrij sector koop | Twee-onder-een-kap | 130-150 m² | 38 |
| Vrij sector koop | Vrijstaand | 130-150 m² | 2 |
| Totaal | | | 204 |



*Afbeelding 1: Stedenbouwkundig plan (Bron: Adviesbureau Haver Droeze)*

Aangezien de voorliggende ontwikkeling voorziet in de realisatie van ruim 200 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 Hengelo.

*Wat is de behoefte?*

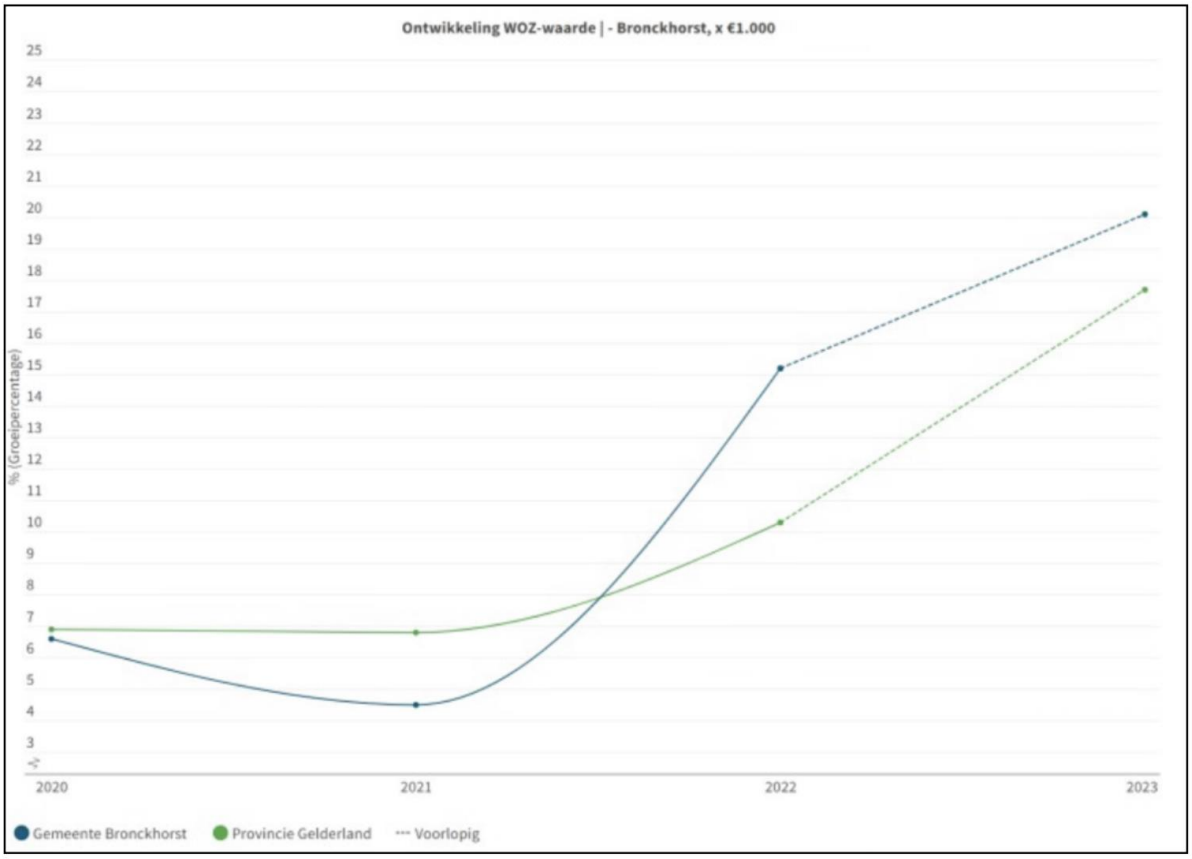
Net als in de rest van Nederland zijn er in Bronckhorst meer woningen nodig en moet er fors worden bijgebouwd. De gemeente Bronckhorst heeft daarom de ambitie vastgesteld om ruimte te maken voor 1.700 tot 2.200 woningen in de periode 2020-2035[1]. Deze ambitie past binnen de landelijke opgave om tot 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.

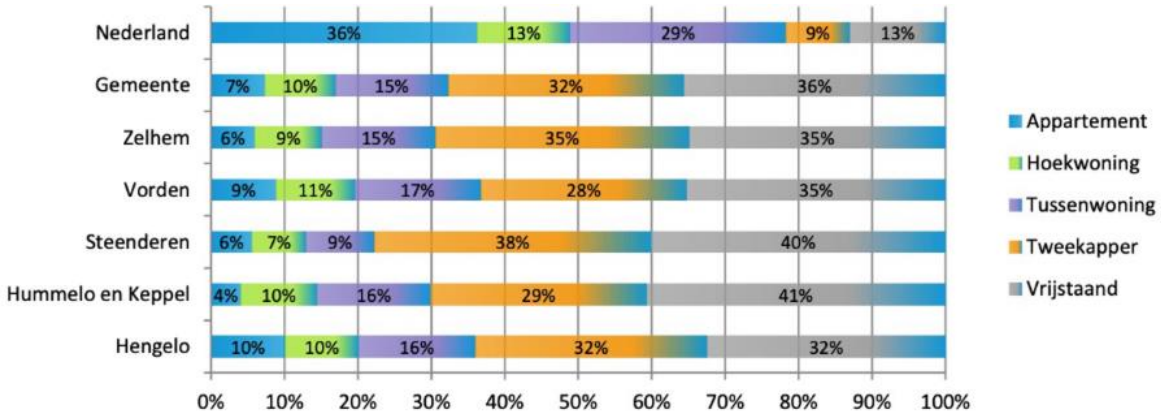
De gemeente ziet dat de betaalbaarheid van woning onder druk is komen te staan. De gemiddelde WOZ-waarde van woningen in de gemeente Bronckhorst bedraagt €419.000. Dit is hoger dan de gemiddelde WOZ-waarde in de provincie Gelderland. In de periode van 2019 tot 2023 is de WOZ-waarde in Bronckhorst gestegen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

[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.




*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 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 Hiddinks Weide**

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 ontwikkeling

van Hiddinks Weide draagt qua aantal substantieel bij aan deze doelstellingen en ondersteunt de regionale en lokale inspanningen om het woningtekort aan te pakken. Het plan voldoet daarmee zonder meer aan een kwantitatieve woningbouwbehoefte.

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.

Voor nieuwbouwproject zoals Hiddinks Weide is het uitgangspunt dat voor tweederde betaalbaar wordt gebouwd, waarvan 28% sociale huur en 32% betaalbare koop tot €355.000. Zoals uit het te realiseren programma blijkt wordt aan deze percentages voldaan. De sociale huurwoningen worden daarnaast hoofdzakelijk toegevoegd in de grotere kernen in verband met de nabijheid van voorzieningen en openbaar vervoer. Hengelo is daarmee uit kwalitatief oogpunt een geschikte locatie om hierin te voorzien. Met het realiseren van afgerond 11% aan appartementen wordt tevens een bijdrage geleverd aan deze behoefte die in de hele gemeente aanwezig is.

Hiddinks Weide biedt een gevarieerd woningbouwprogramma. Dit sluit aan bij de strategie van de gemeente om ruimte te bieden aan alle doelgroepen, waarbij ook onverkort wordt gestuurd op extra woningen voor ouderen, jongeren en starters en mensen in een kwetsbare positie die zorg en ondersteuning nodig hebben. Met name senioren en starters komen op dit moment in de knel op de woningmarkt. Het aanbod in Hiddinks Weide is aantrekkelijk voor jonge alleenstaanden en stellen, evenals voor senioren en empty-nesters, die bij verhuizingen hun gezinswoning vrijmaken voor nieuwe gezinnen. Hiermee wordt doorstroming gestimuleerd en wordt een gemengde wijk bereikt, met aandacht voor woningen aan het begin en einde van de verhuistrein.

Samenvattend wordt in Hiddinks Weide een verscheidenheid aan woningen gerealiseerd die aansluiten bij de prioritaire doelgroepen, bijvoorbeeld door de bouw van sociale huurwoningen (waaronder appartementen), betaalbare koopwoningen (waaronder 'sociale koop' tot €250.000) en levensloopbestendige woningen. Dit bevordert de doorstroming op de woningmarkt en ondersteunt de ambitie om een gevarieerd en inclusief woningaanbod te creëren. Daarmee 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 niet binnen bestaand stedelijk gebied aangezien de ontwikkeling aan de rand van de woonwijk plaatsvindt. Er dient gekeken te worden of binnen de kern Hengelo voorzien kan worden in de additionele woningbehoefte. Daar is echter geen mogelijkheid toe. Hengelo kent een beperkt aantal mogelijkheden voor het realiseren van inbreidingslocaties, die reeds allemaal zijn of worden ingevuld. Deze locaties zijn echter niet van voldoende omvang om in de gehele woningbehoefte voor de kern Hengelo en de omgeving te voorzien. Er is daarom niet voldoende beschikbare ruimte voor de woonbehoefte binnen bestaand stedelijk gebied.

Daarom is gekozen voor een woningbouwlocatie aan de rand van de bestaande woonwijk, in directe aansluiting bij de bestaande bebouwing. Op deze wijze is er sprake van een uitbreiding in de groene omgeving, maar wel in zoveel mogelijk in samenhang en aansluiting met bestaande stedelijke functies. Het extra ruimtebeslag wordt hiermee zo beperkt mogelijk gehouden.

## 5. Conclusie

Met de voorgenomen omgevingsplanwijziging 'Hiddinks Weide' 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, grenzend aan 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.

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