



# Apeldoorn, Netten-Talens

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking  
Gemeente Apeldoorn



**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

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het project	4
1.3	Leeswijzer	4
<b>2</b>	<b>Toets Ladder voor duurzame verstedelijking</b>	<b>5</b>
2.1	Stedelijke ontwikkeling	5
2.2	Behoeftonderzoek woningbouw	6
2.3	Behoeftonderzoek onderwijsinstellingen	14
2.4	Bestaand stedelijk gebied	16
<b>3</b>	<b>Conclusie</b>	<b>18</b>



# 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 zeehaventerrein, 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 marktvraag 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 een gebied in het zuidoosten van de binnenstad van Apeldoorn te herontwikkelen tot een modern centrumgebied. Het voornemen bestaat om een groot deel van de bestaande, veelal verouderde en weinig duurzame, bebouwing te vervangen voor nieuwbouw. Enkele karakteristieke bouwwerken binnen het gebied, zoals het Talens kantoor en het ketelhuis (inclusief schoorsteen) van de voormalige nettenfabriek, blijven behouden. De nieuwbouw zal ruimte bieden aan onderwijsinstellingen (12.000 m<sup>2</sup>), centrumdoeleinden in de vorm van lichte bedrijvigheid, detailhandel, horeca (4.900 m<sup>2</sup>) en maximaal 517 woningen. De woningen worden gerealiseerd in verschillende typologieën en in verschillende prijssegmenten.

Als onverhoopt blijkt dat Saxion en Wittenborg afzien van hun komst binnen het besluitgebied, dan bestaat de mogelijkheid om hier 52 woningen en maximaal 5.000 m<sup>2</sup> kantoorruimte toe te voegen. Dit maakt dat in voorliggende ladder rekening wordt gehouden met een maximaal aantal van 569 woningen en 5.000 m<sup>2</sup> extra kantoorruimte (centrumdoeleinden).

De ontwikkeling is niet mogelijk binnen de kaders van het (tijdelijk) omgevingsplan. Om die reden wordt een procedure doorlopen om het omgevingsplan ter plaatse te wijzigen. Bij het wijzigen van het omgevingsplan geldt als voorwaarde dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Conform artikel 5.129g Bkl maakt een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking hier onderdeel van uit. Deze toets vindt in dit rapport plaats.

## 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

Het voornemen bestaat om in totaal maximaal 569 nieuwe woningen te realiseren verdeeld over meerdere blokken en torens. In de huidige vergunde situatie is geen woningbouw toegestaan. Dit maakt dat binnen het besluitgebied netto 569 woningen extra worden gerealiseerd. Naast woningen worden ook twee onderwijslocaties mogelijk gemaakt voor Saxion en Wittenborg. Voor de onderwijslocaties is in totaal 12.000 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak gereserveerd. Ten slotte is er binnen het plan ruimte gereserveerd voor enkele centrumdoeleinden, zoals kantoor, bedrijf (milieucategorie 1), horeca en ondergeschikte detailhandel. Het gaat in totaal om maximaal 9.900 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bkl. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de Afdeling in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het project, in vergelijking met het voorgaande project, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte de ontwikkeling maakt in vergelijking met het voorgaande project.

#### *Wonen*

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 woningbouwproject dat voorziet in de ontwikkeling van 12 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling<sup>2</sup>. Aangezien de regelgeving omtrent de Ladder beleidsneutraal is overgegaan met de Omgevingswet kan worden aangenomen dat dezelfde maatstaf aangehouden kan blijven worden. Gelet op het woningbouwprogramma van het project met een netto toevoeging van maximaal 569 woningen wordt gesteld dat er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

<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).

### *Centrumdoeleinden*

De beoogde ontwikkeling zet in op de realisatie van maximaal 9.900 m<sup>2</sup> aan centrumdoeleinden, zoals kantoor, bedrijf (milieucategorie 1), horeca en ondergeschikte detailhandel. Deze functies zijn in de huidige situatie reeds mogelijk binnen de bedrijfsfunctie die over het grootste deel van het besluitgebied is gelegen. Dit maakt dat er geen sprake is van een toename in centrumfuncties ten opzichte van de huidige vergunde situatie. Daarom wordt geconcludeerd dat in het geval van centrumdoeleinden geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

### *Onderwijs*

De beoogde ontwikkeling zet in op een uitbreiding van reeds aanwezige onderwijsinstellingen Saxion en Wittenborg. Het totaal aantal bruto vloeroppervlak is beoogd op, respectievelijk, 7.000 m<sup>2</sup> en 5.000 m<sup>2</sup>. Dit is ongeveer een verdubbeling van het huidig bruto vloeroppervlak. De uitbreiding is daarmee ruim groter dan 500 m<sup>2</sup>, waardoor deze aangemerkt zal moeten worden als een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

### **2.1.3 Conclusie**

Gelet op het voorgaande is een deel van voorliggende ontwikkeling binnen het besluitgebied aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 5.129g Bkl. Het gaat om de toevoeging van woningbouw en onderwijs. Daarom is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Deze toets vindt in dit document plaats.

## **2.2 Behoeftonderzoek woningbouw**

### **2.2.1 Verzorgingsgebied**

#### **2.2.1.1 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.

#### **2.2.1.2 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 Apeldoorn worden geanalyseerd, blijkt uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat meer dan 55% van alle gevestigde personen in Apeldoorn uit de gemeente zelf afkomstig is.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Apeldoorn in 2024

<b>Verhuisbewegingen Apeldoorn</b>	<b>Aantal</b>	<b>Aandeel (%)</b>
Binnen gemeente Apeldoorn	9.245	57,0%
Vanuit andere gemeenten	5.438	33,5%
Vanuit het buitenland	1.549	9,5%
<b>Totaal aantal verhuizingen</b>	<b>16.232</b>	<b>100%</b>

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Tabel: Verhuisbewegingen naar Apeldoorn naar herkomst in 2024

<b>Gemeente</b>	<b>Aantal</b>	<b>Aandeel (%)</b>
Apeldoorn	9.245	57,0%
Arnhem	452	2,8%
Deventer	290	1,8%
Epe	234	1,4%
Amsterdam	217	1,3%
Voorst	209	1,3%
Zutphen	189	1,2%
Utrecht	163	1,0%
Brummen	152	0,9%
Westervoort	136	0,8%
Amersfoort	113	0,7%
Elders	4.832	29,8%
<b>Totaal</b>	<b>16.232</b>	<b>100%</b>

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

De hiervoor opgenomen tabel laat de meest relevante verhuisbewegingen naar de gemeente Apeldoorn vanuit andere gemeenten zien. Er zijn geringe verhuisrelaties met de gemeenten uit de omgeving van de gemeente Apeldoorn, voornamelijk de gemeenten Arnhem, Deventer en Epe, maar ook de gemeenten Amsterdam, Voorst, Zutphen en Utrecht.

### 2.2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het marktgebied zich primair richt op de gemeente Apeldoorn. Op basis van de aard (woonontwikkeling, verschillende segmenten), ligging van de beoogde ontwikkeling (centrum Apeldoorn) en de verhuisbewegingen uit het verleden geldt de verwachting dat de ontwikkeling geen noemenswaardige bovengemeentelijke aantrekkingskracht heeft.

## 2.2.2 Behoeft

### 2.2.2.1 Algemeen

Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de

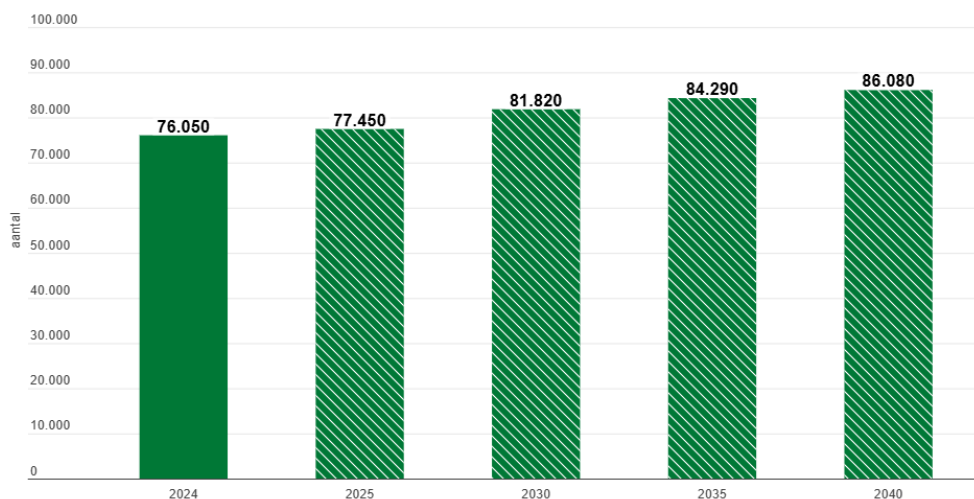
kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang. Om te beginnen wordt ingegaan op de behoefte aan woningen.

### 2.2.2.2 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.

In de woningmarktmonitor worden onder andere de huishoudensprognose en de woningbouwprogrammering bijgehouden. De huishoudensprognose tot 2040 laat een stabiele groei van het aantal huishoudens zien van 76.050 huishoudens in 2024 tot 86.080 huishoudens in 2040. Dit komt neer op een groei van circa 10.030 huishoudens tot 2040. Tot 2030 is een groei van circa 5.230 huishoudens geprognosticeerd.



Huishoudensprognose gemeente Apeldoorn tot 2040 (Bron: Woningmarktmonitor).

#### Woonagenda Cleantech Regio 2018 (en actualisatie bandbreedte)



Op 11 september 2018 is de regionale woonagenda vastgesteld. Hierin wordt aangegeven dat er binnen de gemeente Apeldoorn een huishoudensgroei te verwachten is. Als gevolg hiervan zullen er extra woningen gebouwd moeten worden om aan deze groeiende vraag te kunnen voldoen. Voor de gemeente Apeldoorn

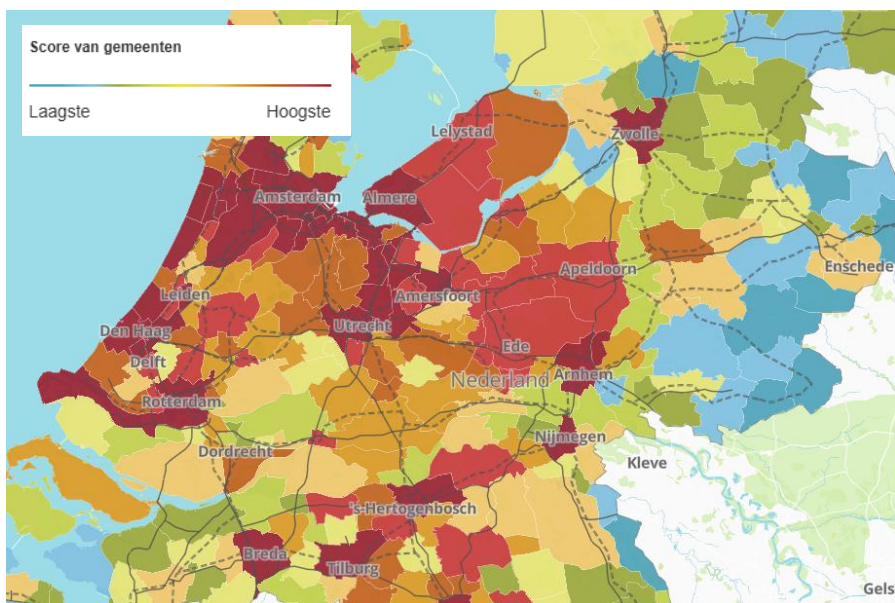
betekent dat dat er voor de periode 2018-2027 ruimte is voor het toevoegen van extra woningen. In 2018 werd uitgegaan van een netto toevoeging van 5.500 woningen. Concreet gaf dit ruimte voor het toevoegen van nieuwe plannen voor in totaal 1.500 extra woningen naast de plannen voor 4.000 woningen die reeds in beeld waren. Op 6 november 2020 is deze prognose bijgesteld in de 'Actualisatie bandbreedte woningbouw Woonagenda 2018'. In de nieuwe prognose is er ruimte voor 7.950 woningen in de periode 2020 t/m 2030. Onderstaande tabel geeft de actualisatie van de bandbreedte per gemeente weer.

	AFSPRAAK 2018 2018 tot 2027		PRIMOS 2020 tot 2030	
	op basis huishoudensgroei	inclusief inlopen woningtekort	op basis huishoudensgroei	inclusief inlopen woningtekort
<b>Apeldoorn</b>	3.400	5.150	4.850	7.950
<b>Brummen</b>	650	700	600	850
<b>Deventer*</b>	3.000	3.000	4.500	6.350
<b>Epe</b>	450	575	1.025	1.350
<b>Heerde</b>	350	400	200	275
<b>Lochem</b>	600	875	600	1.000
<b>Voorst</b>	775	975	800	825
<b>Zutphen</b>	700	1.025	1.750	2.700
<b>TOTAAL*</b>	9.925	12.700	14.325	21.300
<b>*Afspraak met Provincie Overijssel</b>				

Actualisatie bandbreedte woningtekort per gemeente (Bron: ABF Research).

### Hittekaart 2025

De afgelopen jaren is er in de media steeds meer aandacht voor de toenemende druk op de woningmarkt, voornamelijk in het Randstedelijk gebied. Zo is ook een 'hittekaart' van de woningmarkt 2025 verschenen.



Hittekaart van de woningmarkt 2025 (Bron: BPD).

Een hoge score (rood is hoog, blauw is laag) op de hittekaart kenmerkt zich door hoge prijzen en/of veel huizenverkoppen, maar ook een sterke (verwachte) huishoudensgroei. Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht zijn de meest populaire

woonlocaties. Aangrenzende gemeenten kleuren rood mee, maar de hittekaart laat ook zien dat de vraag op de woningmarkt zich geleidelijk als een olievlek uitbreidt van de Randstad richting de provincie. De gemeente Apeldoorn heeft ook te maken met een hoge score en een hoge druk op de woningmarkt. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de grote druk binnen de gemeente ook zorgt voor een grote woningvraag.

#### Regionale woondeal Regio Stedendriehoek 2022-2030

In de regionale woondeal wordt een doorvertaling naar gemeenten gemaakt van de afspraken tussen Rijk en provincie. De gemeenten zetten zich, in samenwerking met corporaties en marktpartijen, in voor de realisatie van de woningbouwopgave. Het gaat in de regio Stedendriehoek (exclusief gemeente Deventer) om de realisatie van in totaal 17.000 woningen in de periode tot en met 2030 als bijdrage aan de provinciale en nationale opgave. De gemeente Apeldoorn neemt een groot aandeel van de woningbouw in de provincie Gelderland voor haar rekening. In Regio Stedendriehoek realiseert de gemeente Apeldoorn met de bouw van 8.800 woningen 51% van de regionale woningbouwopgave.

#### Conclusie

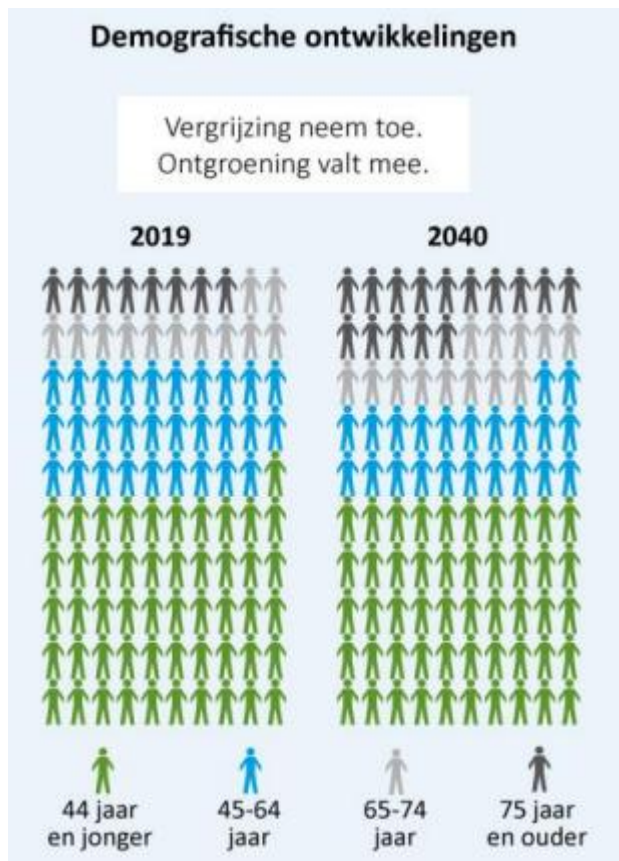
Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling binnen de gemeente Apeldoorn, de kwantitatieve woonopgave van de regio en gemeente, de beoogde regionale/gemeentelijke versnellingsopgave en de druk op de woningmarkt in de regio, wordt geconcludeerd dat het plan past binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied.

#### **2.2.2.3 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.

In de Bevolkings- en huishoudensprognose van de provincie Gelderland 2019-2040 wordt aangegeven dat veel gebieden in Nederland te maken hebben met een toenemend aandeel ouderen. Met het ouder worden van de grote naoorlogse (babyboom) generatie neemt het aantal personen in de leeftijd van 65 jaar en ouder, maar vooral in de leeftijd van 75 jaar en ouder, sterk toe. Het aandeel 75-plussers op de bevolking verdubbelt in Gelderland in de periode tot 2040 bijna. Op dit moment is 8% van de inwoners van de provincie 75 jaar en ouder. Over ruim twintig jaar is dit aandeel toegenomen naar 15%. Het aandeel 65-74-jarigen blijft in die periode vrijwel gelijk, maar het aandeel 45-64-jarigen neemt aanzienlijk af, van 29% in 2019 naar 22% in 2040. De leeftijdsgroepen tot 45 jaar blijven naar verhouding even groot. Er is daarmee geen sprake van een grote ontgroening in Gelderland, maar wel van een aanzienlijke vergrijzing.



#### Omgevingsvisie Apeldoorn 2040

In de omgevingsvisie wordt Apeldoorn beschreven als een gezinsstad. Hierin staan kindvriendelijkheid, ruimte en groen centraal. Apeldoorn wilt een gevarieerd aanbod aan woningen aan kunnen bieden. Hierbij worden stedelijke woonmilieus gerealiseerd in de binnenstad, spoorzone en kanaalzone. En meer ontspannen woonmilieus in de dorpen en aan de randen van de stad. Dit manifesteert zich in ruim opgezette woonwijken met weinig verkeer en veel (openbaar) groen. Voorliggend project voorziet in de realisatie van een stedelijk woonmilieu in de binnenstad van Apeldoorn. De woningen zijn geschikt voor verschillende doelgroepen, waaronder starters en ouderen. Dit maakt dat aangesloten wordt bij de kwalitatieve ambities van de gemeente Apeldoorn als gezinsstad en ook ruimte wordt geboden aan huisvesting voor starters en senioren. Ook past het beoogde stedelijke woonmilieu op deze locatie.

#### Woonagenda Cleantech Regio 2018-2023 + addendum

Naast de kwantitatieve afspraken die de gemeente Apeldoorn in de Cleantech Regio heeft gemaakt, zijn er ook kwalitatieve afspraken gemaakt ten aanzien van woningbouwontwikkelingen. Zo maakt het behouden en versterken van de ruimtelijke kwaliteit in de regio een belangrijk onderdeel uit van de regionale woonagenda. Een speerpunt daarbinnen is bijvoorbeeld het vinden van oplossingen van ruimtelijke en maatschappelijke knelpunten door transformatie of sloop van leegstaand vastgoed. Op het gebied van wonen is vraaggericht bouwen met een rol van de consument in de ontwikkeling een van de richtinggevende principes binnen de regionale woonagenda.

Meer specifiek wordt in de regionale woonagenda voor de gemeente Apeldoorn benoemd dat ingezet wordt op uitnodigingsplanologie waarbij inbreiding in stedelijk gebied de voorkeur heeft. Kwaliteit en het inzetten op woningen voor verschillende doelgroepen vormen daarbij speerpunten. Concreet bevat de regionale agenda een tiental richtinggevende principes:

ONZE TIEN RICHTINGGEVENDE PRINCIPES	
RUIMTELIJKE KWALITEIT	WONEN
<p>De locatie in relatie tot zijn omgeving staat centraal. In gemeentelijke structuur- en omgevingsvisies ligt de koers vast. Behoud en versterking van ruimtelijke kwaliteit in de regio <b>geven wij vorm</b> door:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wij stimuleren het vestigingsklimaat met focus op binnensteden en dorpskernen (bijv. leefomgeving, bereikbaarheid, innovatie en sociaal kapitaal)</li> <li>2. Wij dragen bij aan het oplossen van ruimtelijke en maatschappelijke knelpunten (bijv. transformatie of sloop leegstand/vrijkomend vastgoed)</li> <li>3. Wij stimuleren de leefbaarheid van wijken en dorpskernen (bijv. sociale veiligheid, levendigheid en verblijfskwaliteit)</li> <li>4. Wij hebben oog voor beeldbepalende unieke locaties (bijv. monumentaal, CTR iconen)</li> <li>5. Wij gaan duurzaam en zorgvuldig om met de beschikbare ruimte in de steden, dorpen en ommeland (bijv. benutten bestaand vastgoed of bebouwde ruimte, duurzame foodprint, oog voor klimaatadaptatie)</li> </ol>	<p>De goede woning op de juiste plek voor (een) specifieke doelgroep(en) staat centraal. Met woonvisies/ -agenda's en provinciale en regionale beleidsvorming <b>geven wij hier invulling</b> aan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Wij gaan voor een evenwichtige opbouw van de woningvoorraad (bijv. aanvullend op wat er al staat c.q. waarin de bestaande voorraad niet kan voorzien, aanpasbaar bouwen)</li> <li>7. Wij hebben ook voor het sociaal-demografisch perspectief (bijv. langer zorgeloos thuis wonen, friends concepten)</li> <li>8. Wij bouwen vraaggericht en zo flexibel mogelijk (bijv. rol consument in ontwikkeling, tijdelijke woonvormen)</li> <li>9. Wij creëren het juiste woonmilieu (bijv. ook voor woning én omgeving in termen van kwaliteit, bereikbaarheid, voorzieningen, etc.)</li> <li>10. Wij stimuleren het verduurzamen van de bestaande woningvoorraad (bijv. duurzame footprint)</li> </ol>

Voorliggend initiatief sluit goed aan bij de meeste van de principes. Zo wordt bijgedragen aan het oplossen van ruimtelijke en maatschappelijke knelpunten, door een verouderd industriegebied in de binnenstad van Apeldoorn te herontwikkelen. Hierbij wordt aandacht gegeven aan cultuurhistorie, duurzaamheid en efficiënt ruimtegebruik. Met het toevoegen van een gevarieerd woonprogramma, waarvan een tweederde betaalbaar, wordt bijgedragen aan het realiseren van een evenwichtige opbouw van de woningvoorraad. Ten slotte zorgt de nieuwbouw ook voor het verduurzamen van de woningvoorraad, omdat de woningen gasloos en volgens de meest recente BENG-normen worden gerealiseerd. Zo draagt dit initiatief bij aan het realiseren van meerdere regionale woonambities uit de regionale woonagenda.

#### Regionale woondeal Regio Stedendriehoek 2022-2030

Zoals reeds bij de kwantitatieve behoefte besproken is in de regionale woondeal een doorvertaling naar gemeenten gemaakt van de afspraken tussen Rijk en provincie. De gemeenten zetten zich, in samenwerking met corporaties en marktpartijen, in voor de realisatie van de woningbouwopgave. Het gaat in de regio Stedendriehoek (exclusief gemeente Deventer) om de realisatie van in totaal 17.000 woningen in de periode tot en met 2030 als bijdrage aan de provinciale en nationale opgave. De gemeente Apeldoorn neemt een groot aandeel van de woningbouw in de provincie Gelderland voor haar rekening. In Regio Stedendriehoek realiseert de gemeente Apeldoorn met de bouw van 8.800 woningen 51% van de regionale woningbouwopgave. Hiervan is 70% betaalbaar en minimaal 30% voor de sociale huursector. Dit maakt dat er 6.700 woningen tot de betaalbare woningen behoren en minimaal 2.640 in het sociale huursegment.

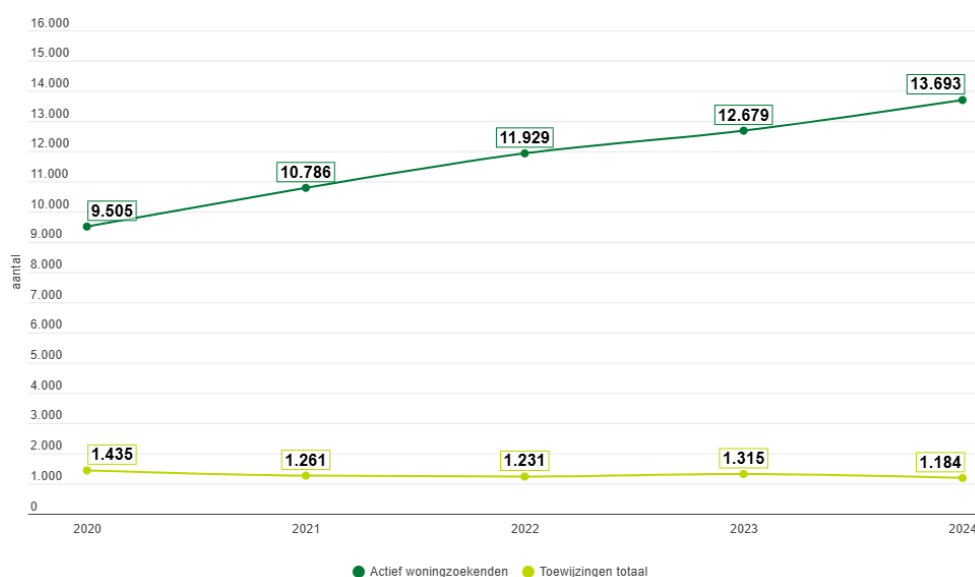
#### Afwegingskader Woningbouw 2018 t/m 2027

Om de kwaliteit van de stad en de dorpen binnen de gemeente Apeldoorn hoog te houden en te verbeteren stuurt de gemeente op de woningen die worden gebouwd.

Niet alleen op voldoende woningen, maar ook op de juiste kwaliteit op de juiste plek. In de woonagenda zit een globale verdeling van de aantallen woningen. In dit geval gaat het om circa 1.500 woningen die binnen 3 jaar toebedeeld moeten zijn om in 2027 gerealiseerd te zijn. Bij de verdeling hebben is op hoofdlijnen een aantal criteria benoemd die richtinggevend zijn bij het beoordelen van initiatieven. De genoemde verdeling is indicatief (behalve de 500 woningen in de sociale sector). Het betreft 500 woningen in de sociale huursector, 500 woningen voor gebiedsontwikkelingen, 250 woningen voor niches (bijzondere woonconcepten) en 250 woningen voor iconische bouwwerken. Voorliggend initiatief draagt bij aan het realiseren van voldoende sociale huurwoningen tot 2027.

### Woningmarktmonitor gemeente Apeldoorn

In de woningmarktmonitor is de beschikbaarheid van sociale huurwoningen in de afgelopen jaren bijgehouden. Hieruit volgt dat het aantal actief woningzoekenden sinds 2020 met bijna 50% is toegenomen. In 2020 waren dit 9.505 personen en in 2024 waren dit er 13.693. Het aantal toewijzingen is in dezelfde tijd juist licht afgenomen. Van 1.435 in 2020 naar 1.184 in 2024. Dit is in navolgende grafiek weergegeven. Geconcludeerd wordt dat de behoefte aan sociale huurwoningen binnen de gemeente erg hoog is en dat dit niet in verhouding staat met het aantal toewijzingen.



*Beschikbaarheid sociale huurwoningen en toewijzingen binnen de gemeente Apeldoorn (Bron: Woningmarktmonitor).*

### Conclusie

Gelet op de kwalitatieve huishoudensontwikkeling met bijbehorende woonwensen kan gesteld worden dat het plan voor de nieuwbouw van 569 woningen, waarvan tweederde in het betaalbare segment (en 30% sociale huur), onder andere deels geschikt voor starters en ouderen, passend is bij de kwalitatieve vraag binnen de gemeente Apeldoorn. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling voorziet in een kwalitatieve behoefte van het marktgebied.

#### **2.2.2.4 Conclusie**

De beoogde woningbouwontwikkeling voorziet in een behoefte van het marktgebied. Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling en het tekort aan woningen om aan de vraag te voldoen maakt dat sprake is van een kwantitatieve behoefte. Daarnaast wordt geanticipeerd op de grote vraag naar betaalbare en sociale huurwoningen, doordat tweederde van het programma in het betaalbare segment is beoogd. Ook wordt ingespeeld op de demografische ontwikkeling binnen de gemeente Apeldoorn door zeker een deel van de woningen levensloopgeschikt uit te voeren. Dit maakt de ontwikkeling onder andere geschikt voor de groeiende groep senioren binnen de gemeente. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling van het projectgebied voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte van het marktgebied.

## **2.3 Behoeftedonderzoek onderwijsinstellingen**

### **2.3.1 Verzorgingsgebied**

#### **2.3.1.1 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.

#### **2.3.1.2 Toetsing**

De onderwijsinstellingen (Saxion en Wittenborg), zoals relevant in deze toets, bevinden zich momenteel reeds binnen het besluitgebied. Voor Saxion geldt dat er naast de huidige opleidingen ook aanvullend nieuwe opleidingen zullen worden verzorgd. Voor wat betreft Wittenborg geldt dat het lesprogramma ongewijzigd blijft en er enkel sprake is van een schaalvergroting van de huidige opleidingen. Saxion is hoofdzakelijk bedoeld voor Nederlandse studenten, waar Wittenborg volledig Engelstalig is en daarmee ook geschikt voor internationale studenten. Omdat het verzorgingsgebied voor beide instellingen groot is en breed geïnterpreteerd kan worden, wordt hoofdzakelijk gekeken naar het aantal aanmeldingen dat de beide onderwijsinstellingen ontvangen. Hieruit is gelijktijdig de kwantitatieve en kwalitatieve vraag af te leiden.

#### **2.3.1 Conclusie**

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het verzorgingsgebied erg breed geïnterpreteerd kan worden en dat daarom primair wordt gekeken naar het aantal aanmeldingen dat de beide onderwijsinstellingen ontvangen.

## **2.3.2 Behoeft**

### **2.3.2.1 Algemeen**

Aangevoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het verzorgingsgebied. Hiervoor wordt hoofdzakelijk gekeken naar het aantal aanmeldingen dat de onderwijsinstellingen ontvangen.

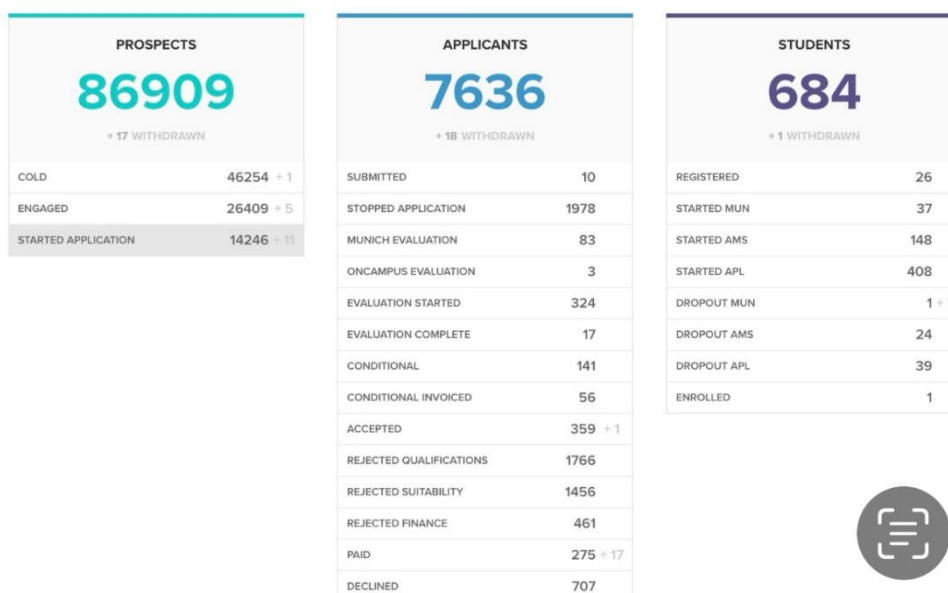
### **2.3.2.2 Toetsing Hogeschool Saxion**

Hogeschool Saxion zal gaan reorganiseren. Van de twaalf academies blijven er zeer waarschijnlijk zes over. De reorganisatie en bijbehorende bezuinigingen passen binnen de trend van andere Universiteiten en hogescholen. De reorganisatie biedt ook kansen. Het voornemen bestaat bijvoorbeeld om haar locatie in Apeldoorn de komende jaren flink uit te breiden. Dit omdat de regio Apeldoorn gevraagd heeft om het aanbod aan opleidingen hier te versterken. Om dit te bewerkstelligen worden er meerdere opleidingen toegevoegd aan het aanbod. Het gaat onder andere om deeltijd en Associate degree (AD) opleidingen. Er wordt ingezet op dit soort opleidingen, omdat de arbeidsmarkt snel verandert en de noodzaak van een leven lang ontwikkelen toeneemt. Saxion ziet het als haar publieke taak om meer mensen te helpen hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren en meer mensen op te leiden voor de werkgevers in de regio. Op dit moment leidt de Saxion Parttime School (SPS) circa 2.500 studenten en cursisten op met (delen van) geaccrediteerd hbo-deeltijdonderwijs. Saxion heeft de ambitie om dit aantal te verdubbelen naar 5.000 studenten en cursisten in 2030 en daarmee de impact op de regio te vergroten. Om deze ambitie te realiseren is in juli 2023 een strategisch plan voor de SPS vastgesteld, waarvan de implementatie inmiddels is gestart. Naast het inzetten op deeltijdonderwijs is in het strategisch plan 2025-2030 ook de ambitie uitgesproken om de internationale samenwerkingen uit te breiden, vooral in Europa. Er zal actiever worden meegedaan in Europese netwerken en subsidieprogramma's om de impact van Saxion te vergroten.

Concluderend kan gesteld worden dat de vraag naar aanvullende onderwijsruimte in Apeldoorn gegrond is door de aangekondigde reorganisatie en de ambitie om meer deeltijdstudenten aan de hogeschool te binden.

### **2.3.2.3 Toetsing Wittenborg University**

Wittenborg houdt het aantal geïnteresseerden (prospects) en de daadwerkelijke inaanmelders bij een opleiding (applicants) bij in een intern dashboard. In het kader van voorliggende ontwikkeling hebben wij een uitsnede van het dashboard ontvangen van 1 januari 2024. Op dat moment kende het Wittenborg 86.909 geïnteresseerden en hadden 7.636 personen zich aangemeld voor een opleiding. Een groot deel van deze aanmelders is geweigerd omdat er simpelweg te weinig plek was. Met het uitbreiden van de hoofdlocatie in Apeldoorn kunnen in de toekomst meer studenten worden geaccepteerd en een opleiding genieten aan het Wittenborg University.



Uitsnede dashboard Wittenborg van 1 januari 2024 (bron: Wittenborg).

### 2.3.2.4 Conclusie

Op basis van voorgaande kan worden geconcludeerd dat wordt voorzien in zowel een kwantitatieve als ook een kwalitatieve behoefte.

## 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 Bkl 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 moeten de geldende planologische mogelijkheden ook betrokken worden bij het beoordelen of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied.

### 2.4.2 Toetsing

Het projectgebied ligt in de kern Apeldoorn. Momenteel bestaat het besluitgebied uit een voormalig industriegebied. De locatie kent dan ook voor het grootste gedeelte een bedrijfsfunctie. In de feitelijke situatie is slechts op kleine schaal nog bedrijvigheid aanwezig binnen het besluitgebied. De locatie is ook in gebruik genomen door creatievelingen en er zijn enkele horecagelegenheden gevestigd. De huidige en de vergunde functies kunnen beide als stedelijke functies worden aangemerkt. De omgeving van het projectgebied wordt tevens hoofdzakelijk gevormd door woningen en andere stedelijke functies. Geconcludeerd wordt daarom dat het projectgebied in het bestaand stedelijk gebied ligt.

Bovendien kan gezien de heersende functies in de omgeving van het projectgebied en het karakter van de beoogde ontwikkeling gesteld worden dat de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling op deze locatie past. Zo wordt een samenhangend geheel gerealiseerd welke past binnen de omgeving.

#### **2.4.3 Conclusie**

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling is voorzien binnen stedelijk gebied. Bovendien is gemotiveerd dat de voorgestelde ontwikkeling op deze locatie past. De geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte wordt dan ook gerealiseerd in stedelijk gebied.

## 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 binnen stedelijk gebied kan worden voorzien. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling als haalbaar geacht wordt 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