

RAPPORT

Woningbouw Koldewijnlocatie (Mezenweg)

Toets ladder duurzame verstedelijking

Klant: Gemeente Apeldoorn

Referentie: BK1267-HK-RP-0001

Status: Definitief/01

Datum: 18 maart 2026

HASKONING NEDERLAND B.V.

Koggelaan 21
8017 JN Zwolle
Mobility & Infrastructure
Trade register number: 56515154

Telefoon: +31 88 348 65 00
Website: haskoning.com

Titel document: Woningbouw Koldewijnlocatie (Mezenweg)
Ondertitel: Toets ladder duurzame verstedelijking
Referentie: BK1267-HK-RP-0001
Uw kenmerk: [Click or tap here to enter text.](#)
Status: Definitief/01
Datum: 18 maart 2026
Projectnaam: Koldewijnlocatie
Projectnummer: BK1267
Auteur(s): Haskoning / ROI Zwolle

Opgesteld door: Haskoning / ROI Zwolle

Gecontroleerd door: JG

Datum: 18 maart 2026

Goedgekeurd door: JG

Datum: 18 maart 2026

Classificatie: Projectgerelateerd

Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. Haskoning Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.

Let op: dit document bevat mogelijk persoonsgegevens van medewerkers van Haskoning Nederland B.V. Voordat publicatie plaatsvindt (of anderszins openbaarmaking), dient dit document te worden geanonimiseerd of dient toestemming te worden verkregen om dit document met persoonsgegevens te publiceren. Dit hoeft niet als wet- of regelgeving anonimiseren niet toestaat. Dit document kan zijn opgesteld met behulp van kunstmatige intelligentie (AI); alle door AI gegenereerde inhoud is beoordeeld en gevalideerd door onze experts.

Inhoud

1	Beleidsbeschrijving woningbouw algemeen	1
1.1	Afwegingskader woningbouw 2018 – 2027	1
1.2	Volkshuisvestingskader 2023-2027	1
1.3	Woningmarktonderzoek en behoefteverkenning Apeldoorn 2023	2
1.4	Prestatieafspraken 2024 - 2025	3
2	Ladder voor duurzame verstedelijking	4
2.1	Wettelijk kader	4
2.2	Nieuwe Stedelijke ontwikkeling	4
2.3	Woonbehoefte Regio Stedendriehoek	4
2.4	Woonagenda Cleantech	5
2.5	Woondeal Regio Stedendriehoek	5
2.6	Prestatieafspraken 2024 - 2025	5
3	Analyse en conclusie	6

1 Beleidsbeschrijving woningbouw algemeen

1.1 Afwegingskader woningbouw 2018 – 2027

Burgemeester en wethouders hebben op 5 februari 2019 de beleidsregel 'Afwegingskader woningbouw 2018 - 2027' vastgesteld. De gemeente wil dat de juiste woningen op de juiste plek worden gebouwd. Het Afwegingskader Woningbouw geeft de prioritering voor woningbouw aan.

Doel daarvan is het bevorderen van kansrijke initiatieven en versnellen van de bouw van woningen.

De kaders die in de Structuurvisie c.q. Omgevingsvisie, de Woonagenda en de Regionale Woonagenda zijn vastgesteld vormen de basis voor het Afwegingskader Woningbouw. Door het prioriteren en richting geven aan de woningbouw kan de gemeente adaptief en flexibel inspelen op de woningbehoefte. Het Afwegingskader Woningbouw geeft ook duidelijkheid en richting aan initiatiefnemers over hoe de gemeente de programmatische ruimte voor initiatieven in wil vullen. Het Afwegingskader gaat over de programmatische ruimte voor circa 1.500 woningen. Het Afwegingskader geldt niet voor initiatieven voor de bouw van 1 of 2 woningen, daarvoor vindt alleen een toets op ruimtelijke aspecten plaats.

1.2 Volkshuisvestingskader 2023-2027

In de Omgevingsvisie Woest aantrekkelijk Apeldoorn en in de Kadernota Maatschappelijke ontwikkeling staat wat de gemeente belangrijk vindt ten aanzien van wonen en de combinatie wonen en zorg. Dit is verder uitgewerkt in een volkshuisvestingskader.

Op 21 september 2023 is het Volkshuisvestingskader 2023-2027, 'Ruim en ontspannen wonen in de hoofdstad van de Veluwe', door de gemeenteraad van Apeldoorn vastgesteld. Dit Volkshuisvestingskader omschrijft, op basis van trends en ontwikkelingen, de gemeentelijke ambities op bovenstaande onderwerpen voor de langere termijn. Het is een kader voor woonprojecten en projecten voor wonen met zorg.

Belangrijke trends en ontwikkelingen zijn:

- de grote behoefte aan goedkope en betaalbare woningen;
- demografische ontwikkelingen: de voortgaande vergrijzing en de groeiende behoefte aan zorg;
- het belang van verduurzaming en CO2 neutraal bouwen;
- zorgen voor een ongedeelde stad door te werken aan veerkrachtige wijken en dorpen.

Het Volkshuisvestingskader gaat in op vier onderwerpen:

1. Doorbouwen aan een diverse woningvoorraad:
 - tot en met 2030 worden bijna 9.000 woningen toegevoegd;
 - de nadruk ligt op het toevoegen van goedkope en betaalbare huur- en koopwoningen;
 - aandacht voor woningen voor alle doelgroepen.
2. Veerkrachtige wijken en dorpen:
 - Apeldoorn streeft naar gemengde wijken en dorpen;
 - ontmoeten stimuleren;
 - referentienormen voor voorzieningen;
 - toegankelijkheid van de omgeving verbeteren waar dat kan.

3. Woningvoorraad verduurzamen:

- nieuwbouw zoveel mogelijk energieneutraal en natuurinclusief;
- focus op verduurzaming van de particuliere woningvoorraad;
- de Transitievisie Warmte zet de lijn uit:
 - a. isoleren, ventileren en besparen (hoofddoel tot 2030);
 - b. starten met buurtaanpakken (Wijken van de Toekomst);
 - c. innoveren.

4. Wonen met zorg of ondersteuning:

- tot 2030 sturen op realisatie van 800 woningen geschikt voor senioren;
- bouwen aan gebieden waar voorzieningen, zorggeschikte woningen en zorg nabij zijn;
- ruimte voor particuliere initiatieven;
- meer woningen beschikbaar stellen voor jongeren.

1.3 Woningmarktonderzoek en behoefteverkenning Apeldoorn 2023

Ter voorbereiding op de prestatieafspraken voor de komende jaren heeft een woningmarktonderzoek en een behoefteverkenning plaatsgevonden. Uit onderzoek binnen de Regio Stedendriehoek is naar voren gekomen dat de gemeente Apeldoorn de komende 20 jaar een woningbouwopgave heeft van bijna 9.000 woningen tot 2030, oplopend tot 12.500 in 2040 (3.500 woningen in de periode 2030 – 2040). Deze groeiafspraken geven antwoord op de druk die op de woningmarkt ligt. Bij het onderzoek is meer gericht gekeken naar de woonbehoeften en te komen tot een goed advies voor het daarvoor inzetten van beschikbare ruimtes/locaties. Onderzoek heeft uitgewezen dat er binnen Apeldoorn feitelijk sprake is van twee behoefteprofielen, die kort als volgt kunnen worden weergegeven:

1. **Herhaal waar je goed in bent.**

Apeldoorn blijft gezinnen trekken uit de omliggende steden en de laatste jaren in toenemende mate gezinnen uit de Randstad. Apeldoorn biedt voorzieningen die passen bij een grote stad en tegelijkertijd de mogelijkheid voor wonen in het groen. Voorgaande wordt beschreven als 'ontspannen stedelijk' wonen.

2. **Voeg toe wat ontbreekt**

In Apeldoorn liggen kansen voor meer doorstroming. De toevoeging van alternatieven voor wonen is nog onvoldoende om de doorstroming in gang te zetten. Locaties in en rond het centrum kunnen hierin een rol spelen, maar ook elders liggen kansen.

Op basis van woningmarktonderzoek zijn een zestal adviezen geformuleerd. Kort samengevat kunnen deze als volgt worden weergegeven:

1. **Verander, verstedelijk**

Focus op verstedelijken en voeg daar vooral appartementen toe. Hiermee worden de eigen groepen bediend, namelijk ouderen en ook jongeren met een lage slaagkans op de (huur- en koop) markt. Ook ligt er een instroompotentie voor stedelijk georiënteerde groepen uit onder meer de Randstad. Kijkend naar de eigen groepen heeft dit ook gevolgen voor doorstroming, zodat meer bestaande gezinswoningen vrijkomen.

2. **Ontwikkel stads-breed**

In bestaande wijken liggen er kansen voor verdichting. Gebleken is dat er behoefte bestaat voor doorstroming in de eigen wijk. Hierdoor ontstaat weer een goede basis voor wijkcentra. Het aantal bezoekers/potentiële klanten voor de centra zal weer toenemen.

3. Fasering

De focus ligt vooral op Binnenstad, Spoorzone en Kanaalzone (BSK-gebieden), hetgeen verklaarbaar en wenselijk is. Binnen deze gebieden kunnen grote aantallen gerealiseerd worden en is het logisch hier appartementen toe te voegen. De focus dient echter zo snel mogelijk breder gemaakt te worden door benutting van de bestaande stad. Binnen de bestaande stad dient de focus vooral te liggen op het toevoegen van levensloopbestendige flexibele woningen (appartementen) in buurten, die momenteel worden gedomineerd door grondgebonden oudere woningen.

4. Bouw ook ontspannen-stedelijk

De bouw moet niet enkel gericht zijn op het zeer stedelijke programma door het realiseren van veel appartementen. Gestreefd dient te worden naar een mix van verschillende type woningen, waarbij ook ruimte en kwaliteit een belangrijk rol speelt. De vraag naar woningtypes en woonmilieus is divers, het aanbod moet dit ook zijn.

5. Benut het Apeldoorns kanaal

Het komt in feite neer op het gegeven dat er grote nieuwbouwlocaties aan het Apeldoorns kanaal. Gebruik het water en het doortrekken van het groen Apeldoorn voor een hoge ruimtelijke kwaliteit. Met name bij appartementen is de buitenruimte essentieel.

6. Dorps, landelijk zuid

Het beleid dient ook gericht te zijn op het behouden van bestaande huishoudens. Voorgaande ter voorkomen van uitstroom naar omliggende gemeente om daar landelijker te gaan wonen. Bekeken dient te worden of een meer landelijk woonmilieu toegevoegd kan worden vlak buiten de stad (geen nieuwe Vinex-wijk).

1.4 Prestatieafspraken 2024 - 2025

Binnen de prestatieafspraken zijn over 5 thema's afspraken gemaakt. Het gaat hierbij om:

1. Het toevoegen van woningen
2. De betaalbaarheid en de beschikbaarheid
3. De kwaliteit en duurzaamheid
4. Leefbaarheid
5. Wonen en zorg

De prestatieafspraken worden gemaakt op basis van een samenwerking tussen gemeente, huurdersorganisatie en woningcorporaties. Voor de periode 2024 – 2025 zijn nieuwe afspraken gemaakt op basis van de huidige inzichten.

De gemeente Apeldoorn blijft groeien naar minimaal 180.000 inwoners in 2040. Er zijn veel woningen nodig om deze groei op te vangen. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de vraag ook groeit doordat de huishoudens steeds kleiner worden, onder meer door het langer zelfstandig blijven wonen van ouderen en de toename van het aantal scheidingen. De extra woningen in Apeldoorn moeten voor 70% in het betaalbare segment vallen. Binnen de Regionale Woondeal is afgesproken dat Apeldoorn 8.883 (het woningmarktonderzoek spreekt van bijna 9.000) woningen toevoegt, waarvan 2.550 woningen in de sociale huur.

De opgaven die er liggen voor de prestatieafspraken 2024 – 2025 kunnen als volgt worden weergegeven:

- Het woningtekort en de groeiambitie van de gemeente Apeldoorn maken duidelijk dat er veel en snel gebouwd moet worden.
- Bouwen van duurzame woningen, die voor meerdere doelgroepen inzetbaar zijn.

2 Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Wettelijk kader

De Ladder voor duurzame verstedelijking kent zijn grondslag vanaf 1 januari 2024 in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Feitelijk zijn de inhoud en strekking van de ladder niet gewijzigd bij de invoering van de Omgevingswet. Het doel van de Ladder is zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en ontwikkelingen in de omgeving. De Ladder geeft daarmee invulling aan het nationaal ruimtelijk belang gericht op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten.

Met de ladder worden eisen gesteld aan de motivering, die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken. In de motivering zal daarom een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling moeten bevatten, en, indien die ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

2.2 Nieuwe Stedelijke ontwikkeling

Wat onder stedelijke ontwikkeling wordt verstaan, is in het Besluit kwaliteit leefomgeving (artikel 5.129g) opgenomen. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit "een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen". De realisatie van de woningen moet worden aangemerkt als stedelijke ontwikkeling, meer concreet een woningbouwlocatie. Overigens is de term 'woningbouwlocatie' verder niet gedefinieerd. Uit jurisprudentie (zie bijvoorbeeld (ABRvS201407135/1/R1 en ABRvS201501297/1/R4) blijkt dat woningbouwplannen met 11 woningen niet hoeven te worden aangemerkt als woningbouwlocatie, maar woningbouwplannen voor 12 woningen wel.

In voorliggend plan worden meer dan 11 grondgebonden woningen gerealiseerd (namelijk maximaal 18), wat overduidelijk moet worden aangemerkt als stedelijke ontwikkeling. Om die reden is een toets aan de Ladder noodzakelijk, waarop in het navolgende wordt ingegaan.

2.3 Woonbehoefte Regio Stedendriehoek

De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouw-ontwikkeling. Het plangebied ligt in de gemeente Apeldoorn. Apeldoorn maakt deel uit van de regio Stedendriehoek en is in deze regio de grootste van de zeven regiogemeenten.

De woningmarkt functioneert op dit regionale schaalniveau, waarbinnen dan ook het leeuwendeel van de verhuizingen naar andere gemeenten plaatsvindt. Wonen moet dan ook steeds meer gezien worden als een regionale opgave, wat het belang aan regionale samenwerking vergroot. Op basis van het voorgaande wordt de regio Stedendriehoek als het ruimtelijk verzorgingsgebied voor het plangebied aangemerkt.



Afbeelding 2.1: Verdeling naar zeven regio's binnen de provincie Gelderland (bron: Provincie Gelderland)

2.4 Woonagenda Cleantech

Vanaf vaststelling van Woonagenda Cleantech Regio 2018 wordt in de regio al ingezet op een toekomstbestendige woningvoorraad en woonomgeving. In het Addendum Woonagenda 2022-2023 heeft op basis van een evaluatie herijking plaatsgevonden. Vervolgens zijn nieuwe afspraken gemaakt over (onder andere) het woningbouwprogramma, gebaseerd op de prognose van Primos uit 2020. Dit addendum bevat de meest recente cijfers over de behoefte aan woningen in de regio en Apeldoorn in het bijzonder. Onderzoek heeft becijferd dat voor de periode 2020-2030 er in de regio behoefte is voor het toevoegen van in totaal 15.650 woningen. Ruim de helft van het aantal woningen dat op regionaal niveau toegevoegd moeten worden, te weten 7.950, is voorzien in Apeldoorn.

2.5 Woondeal Regio Stedendriehoek

In het verlengde hiervan hebben de zeven Gelderse gemeenten van de Regio Stedendriehoek op 8 maart 2023 met minister Hugo de Jonge (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) en gedeputeerde van de provincie Gelderland Peter Kerris (verantwoordelijk voor wonen) de Woondeal Regio Stedendriehoek ondertekend. In de Woondeal maken de gemeenten, woningcorporaties, provincie en Rijk afspraken over woningbouw in de regio. De afspraken gaan over de hoeveelheid te bouwen woningen, waar dit gaat gebeuren en het aantal betaalbare woningen. In totaal gaat het in de regio om de bouw van 17.229 woningen in de periode tot en met 2030. Apeldoorn neemt daarvan ruim 8.800 woningen voor haar rekening, waarvan 6.700 in het betaalbare segment.

2.6 Prestatieafspraken 2024 - 2025

Na het gehouden woningmarktonderzoek zijn prestatieafspraken gemaakt voor 2024-2025. Afsproken is dat de extra woningen in Apeldoorn voor 70% binnen het betaalbare segment moeten vallen. Binnen de Regionale Woondeal is afgesproken dat Apeldoorn 8.883 (het woningmarktonderzoek spreekt van bijna 9.000) woningen toevoegt, waarvan 2.550 woningen in de sociale huur.

3 Analyse en conclusie

Analyse

Vastgesteld kan worden dat de bouw van 18 grondgebonden woningen past binnen de Woondeal en de recent vastgestelde Prestatieafspraken 2024-2025. Gelet op de grote woonbehoefte binnen de gemeente Apeldoorn en de geplande bouw voor de specifieke doelgroep zal geen sprake zijn van leegstand, zoals genoemd binnen de Ladder voor stedelijke vernieuwing. Realisering vindt plaats binnen bestaand stedelijk gebied (binnenstedelijk transformatiegebied Kanaalzone). In 2020 is door vaststelling van het bestemmingsplan Lepelaarweg – Kanaal Zuid de locatie al voor een deel gewijzigd van bedrijfsfunctie naar woningbouw. Door realisering nu wordt het resterende deel met een bedrijfsbestemming van de Koldewijnlocatie getransformeerd naar woningbouw.

De geplande bouw wordt gezien als passend binnen in ieder geval tweetal doelen, zoals die geformuleerd zijn bij het woningmarktonderzoek, namelijk 'bouw ook ontspannen - stedelijk' en 'benut het Apeldoorns kanaal'. Deels wordt ook voldaan aan het doel 'verander, verstedelijk', ondanks feit dat hier geen appartementen worden gerealiseerd. De woningbouw is hier meer afgestemd op de woningen in de directe omgeving, zoals ook genoemd in de Structuurvisie Kanaalzone, waar gesproken wordt over het behoud (het koesteren) van de dorpse sfeer rondom de Lepelaarweg.

Verder kan worden opgemerkt dat het bouwplan past binnen de meest recente provinciale visie op het woonbeleid, er heeft aantoonbare regionale afstemming plaatsgevonden en de provincie stemt in met de ontwikkeling.

Conclusie

De toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking is doorlopen en heeft een positief resultaat.