RHO ADVISEURS - MEMO

DATUM 22 april 2026
KENMERK 20221264

PROJECT Lage Vaartkant Etten Leur
OPDRACHTGEVER Ontwikkelingscombinatie Van Agtmaal/Maas-Jacobs

LADDERONDERBOUWING LAGE VAARTKANT

1.1 Ladder voor duurzame verstedelijking

De ladder voor duurzame verstedelijking is een instructieregel voor zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand. Artikel 5.129g Bkl regelt dat bij een wijziging van het omgevingsplan voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling toepassing van de ladder is vereist. Artikel 8.0b Bkl bepaalt dat deze instructieregel ook geldt voor een BOPA.

Bij 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, wordt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand rekening gehouden met de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling. Artikel 5.129g Bkl legt hiervoor geen grens vast. Geldende jurisprudentie onder de Wro/Bro is vanaf 12 woningen, een functiewijziging met een oppervlak groter dan 500 m² bvo, meer dan 500 m² bvo bebouwing of een functie die gelet op de ruimtelijke uitstraling een stedelijke ontwikkeling is. Leegstand mag volgens jurisprudentie niet 'onaanvaardbaar' zijn.

Als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied moet ook rekening worden gehouden met 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. De grens van het stedelijk gebied wordt bepaald door de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het omgevingsplan en de aard van de omgeving.

1.1.1 Initiatief

De kaders zijn vastgesteld op 300 woningen. Uitgangspunt is dat de volgende differentiatie wordt gerealiseerd:

- 27% sociale huur
- 8% middeldure huur
- 15% betaalbare koop laag
- 5% betaalbare koop middelduur
- 15% betaalbare koop hoog
- 30% vrije sector koop

De door de gemeenteraad vastgestelde percentages per woningcategorie zijn richtinggevend geweest bij het opstellen van het beoogde programma.

Met dit plan worden maximaal 280 woningen mogelijk gemaakt, waarvan 27% sociaal, 43% betaalbaar en 30% vrije sector.

In de uitwerking sluiten de gerealiseerde percentages nagenoeg één-op-één aan bij de vastgestelde ruimtelijke kaders. Binnen de categorieën betaalbare koop (sociale koop) is sprake van een beperkte verschuiving: er worden iets meer woningen gerealiseerd in de categorieën betaalbare koop (sociale koop) laag en betaalbare koop (sociale koop) middelduur en iets minder woningen in de categorie betaalbare koop (sociale koop) hoog. Deze afwijking is het directe gevolg van de nadere stedenbouwkundige en programmatische uitwerking van het plan en hangt samen met:

- de gekozen woningtypologieën en bouwvolumes;

- de wens om levensloopbestendige en compacte woningen toe te voegen;
- het streven naar een betere betaalbaarheid voor starters en doorstromers.

Deze verschuiving wordt beleidsmatig als passend en wenselijk beschouwd, omdat deze aansluit bij actuele maatschappelijke en woningmarktontwikkelingen. Zowel op lokaal als regionaal niveau bestaat een toenemende behoefte aan betaalbare koopwoningen voor huishoudens die nog niet in aanmerking komen voor sociale huur, maar voor wie de vrije sector koop financieel minder toegankelijk is. Door relatief meer betaalbare koopwoningen in het lage en middeldure segment te realiseren, wordt beter ingespeeld op deze behoefte. Daarnaast draagt de aangepaste verdeling bij aan een duurzame doorstroming op de woningmarkt, een evenwichtige bevolkingssamenstelling in de wijk en de toegankelijkheid van de wijk voor verschillende levensfasen, waaronder starters, gezinnen en senioren.

1.1.2 Toetsing

Door het toevoegen van meer dan 12 woningen is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling die buiten bestaand stedelijk gebied ligt. Agrarische bestemmingen vallen namelijk niet binnen het bestaand stedelijk gebied. Daarom moet (volgens Artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving) de behoefte worden beschreven en ook worden gemotiveerd waarom niet binnenstedelijk in de behoefte kan worden voorzien.

1.1.3 Beschrijving woningbehoefte

Er is in Nederland sprake van een groot woningtekort. In 2022 heeft het Rijk de Nationale Woon- en Bouwagenda uitgebracht, met als kerndoelen: beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit. Hierin stelt het Rijk dat er regionale woondeals moeten komen. Alle provincies en regio's moeten bijdragen om het woningtekort op te lossen. Op 9 maart 2023 is de SRBT Woondeal door rijk, provincie, de gemeenten in de stedelijke regio Breda – Tilburg en de woningcorporaties die in dit gebied werkzaam zijn vastgelegd. In de Woondeal zijn afspraken opgenomen over de regionale woningbouwopgave (ruim 39.000 woningen), het versnellen van de woningbouw en de betaalbaarheid van woningen. Voor elke gemeente ligt de minimale bouwopgave vast tot en met 2026. De minimale opgave voor Etten-Leur in de periode 2022-2026 is 1.118 woningen.

Op 19 februari 2026 heeft het college het addendum op de Woondeal SRBT vastgesteld. Het addendum bevat een actuele, cijfermatige update van de Woondeal. Hiermee worden de afspraken uit 2023 op een aantal punten gewijzigd en aangevuld. Het gaat om:

- de minimale woningbouwopgave per gemeente voor de periode 2025 tot en met 2030;
- de minimale woningbouwopgave voor de hele SRBT-regio voor de periode 2025 tot en met 2034;
- een indicatieve opgave voor woningen voor ouderen;
- een geactualiseerd overzicht van sleutellocaties;
- een update van de belangrijkste randvoorwaarden voor woningbouw.

De nieuwbouwopgave wordt nog wel berekend wordt via de provinciale (woningbehoefte) prognoses, maar nadrukkelijk gezien als een minimumopgave. De prognose mag niet begrenzend zijn voor goede projecten die uitvoering geven aan de woondeal en in lijn zijn met de uitgangspunten van de SRBT ontwikkelstrategie. Bouw je 'te weinig', dan spreek je elkaar aan op hoe er versneld kan worden. Bouw je 'te veel' maar met inachtneming van de kaders, dan wordt je door de regio, provincie en het rijk gecomplimenteerd.
Het nadrukkelijk opnemen van de minimumopgave voor de woningbouw, betekent op lokaal niveau, met inachtneming van de regionale afspraken, ruimte om de lokale woningbouwambities zoals verwoord in het woningbouwprogramma 2025 te realiseren. Voor elke gemeente ligt nu de minimale bouwopgave vast tot en met 2030. Voor de gemeente Etten-Leur gaat het hierbij om een netto toevoeging van 1.044 woningen (periode 2025 t/m 2030). De uitwerking voor de periode 2031-2035 is als procesafspraak opgenomen en wordt in 2026 nader geconcretiseerd.

In het addendum is ook een uitgebreider overzicht opgenomen van zogenaamde ‘sleutellocaties’. Dat zijn (potentiële) woningbouwlocaties die voor de regio van belang worden gevonden.

Het plangebied Lage Vaartkant wordt door de regio gezien als een kansrijke locatie om snel woningen toe te voegen: een sleutellocatie. Betaalbaarheid is belangrijk bij het toevoegen van woningen. Daarom is er afgesproken dat er bij nieuwe plannen een verdeling aangehouden wordt van 30% sociale huur, 40% middeldure huur of betaalbare koop en 30% vrije sector. Over dit plan zijn specifieke afspraken gemaakt: 27% sociaal, 48% betaalbaar en 30% vrije sector.

De provinciale ‘Bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant 2023’ is richtinggevend voor de gemeente Etten-Leur om te bepalen hoeveel woningen er bijgebouwd moeten worden. De actuele provinciale prognose[1] gaat uit van een groei naar 22.690 huishoudens in 2035 (een toename van 2.925 ten opzichte van 2023).

Dat er een groot woningtekort is, blijkt ook uit de provinciale monitor Bevolking en Wonen (maart 2026)[2]. In de Stedelijke Regio Breda Tilburg (SRBT) zijn in de periode 2025 tot en met 2034 nog 50.030 woningen nodig. Er is slechts harde plancapaciteit voor 23.760 woningen. De gemeente Etten-Leur heeft volgens deze monitor per 1 januari 2025 een benodigde capaciteit van 2.485 woningen (inclusief sloop) en slechts harde plancapaciteit voor 353 woningen.

Daarnaast zijn de door de gemeenteraad vastgestelde kaders bepalend voor de hardere plancapaciteit. Hierbij gaat het om projecten waarvan de kans vrijwel zeker is dat deze door zullen gaan, zonder deze al meteen als hard te definiëren. De projecten waarvoor kaders zijn vastgesteld, zijn als volgt:

- Lage Vaartkant: 300 woningen;
- Haansberg Oost en Zuid: 1.450 woningen.

Omdat er slechts 280 woningen worden gerealiseerd blijkt dat met deze actuele gegevens van de gemeente er begin 2026 hardere plancapaciteit is voor (300 – 20 + 1.450) 1.730 woningen.

In Etten-Leur is het fijn wonen en leven. Toch staat de tijd niet stil. Er komen naar de toekomst steeds meer ouderen, er is steeds minder beschikbaar personeel om bijvoorbeeld zorg en ondersteuning te leveren, er is een tekort aan (geschikte) woningen en de betaalbaarheid van het wonen staat onder druk. Genoeg uitdagingen voor de toekomst.

In de woonzorgvisie 2024-2029 staat de koers hoe de gemeente de komende 5 jaar deze uitdagingen het hoofd wil bieden. Nieuwbouw is een kwalitatieve aanvulling. Uitgangspunten zijn:

- Betaalbare woningen voor iedereen, tenminste 2/3 van wat er nog wordt gebouwd.
- Nieuwbouw huur en koop om doorstroming te realiseren, zeker voor eigen inwoners.
- Vernieuwende woonvormen, vooral bouwen wat er nog niet is.
- Woningen voor (urgente) aandachtsgroepen, vooral betaalbare huurwoningen.

Met een divers programma wordt invulling gegeven aan deze uitgangspunten.

1.1.4 Motivering locatiekeuze (waarom niet binnenstedelijk)

De gemeente heeft volgens de provinciale monitor Bevolking en Wonen per 1 januari 2025 een benodigde capaciteit van 2.485 woningen en slechts harde plancapaciteit voor 353 woningen. Binnenstedelijk is harde capaciteit voor 352 woningen. Uit actuele gegevens van de gemeente blijkt dat er begin 2026 hardere plancapaciteit is voor nog eens 1.730 woningen.

[1] https://bevolkingsprognose.brabant.nl/sites/all/modules/custom/brabant/bijlage_f.pdf
[2] Monitor bevolking en wonen - Brabant

Er is te weinig harde plancapaciteit om in de behoefte te voorzien. Het is niet realistisch dat er voor de totale woningbehoefte alleen op binnenstedelijke locaties voldoende ruimte kan worden gevonden. Dit is ook geconstateerd in de Omgevingsvisie Etten-Leur.

In de omgevingsvisie is tot 2040 de hoofdopgave het bouwen van circa 3.800 woningen. Inmiddels is, gelet op de actuele provinciale prognoses en regionaal woningmarktonderzoek, netto circa 4.100 woningen in de periode 2022 tot en met 2039 voor Etten-Leur het uitgangspunt.

De lijn van afgelopen tien à twintig jaar, om jaarlijks ongeveer 200 woningen toe te voegen, zet de gemeente daarmee onverminderd voort. De komende jaren bouwt Etten-Leur vooral woningen in bestaande wijken. Vanaf 2025 is er ook nieuw woongebied nodig. Een intensiever woonprogramma in het stedelijk gebied leidt namelijk onherroepelijk tot meer hoogbouw en minder openbare en groene ruimte. Dat zou juist afbreuk doen aan het zo gewaardeerde groenstedelijke karakter van de woonwijken. De gemeente ziet vanaf 2026 ruimte voor woningbouw aan de noordwestzijde (ontwikkelingsgebied Haansberg) en aan de oostzijde (ontwikkelingsgebied Lage Vaartkant). In beide nieuwe woongebieden gaat de gemeente uit van een groene groei. Een kwaliteit en kenmerk van Etten-Leur is namelijk een structuur van ruim opgezette wijken met relatief veel laagbouw en een (centrale) groene ruimte die uitnodigt tot bewegen en ontmoeten.

Het gebied Lage Vaartkant is conform de provinciale omgevingsverordening aangemerkt als landelijk gebied. Het grenst aan stedelijk gebied. Uitbreiding is mogelijk als sprake is van zorgvuldig ruimtegebruik en een goede inpassing in het landschap. Ook moet sprake zijn van meerwaarde en kwaliteitsverbetering van het landschap. Bij het schetsontwerp is hier al rekening mee gehouden. Verder is de regionale afstemming een voorwaarde en moet sprake zijn van een duurzame klimaatadaptieve ontwikkeling. Aan de oostzijde van het gebied moet rekening worden gehouden met een reservering voor waterberging. Daar is met de ontwikkeling nadrukkelijk rekening gehouden.

De ontwikkelrichting van de SRBT is verwoord in 'Ontwikkelstrategie Stedelijke Regio Breda Tilburg, samen bouwen aan het goede nest'. Dit document beschrijft de regionale opgaves en welk soort oplossingen het stedelijk systeem kunnen versterken. Deze ontwikkelprincipes komen op het volgende neer:

- bodem- en watersystemen zijn sturend bij ruimtelijke ontwikkelingen;
- economische innovatie en verstedelijking gaan hand in hand;
- een woning moet dienen als een hefboom, dus ook andere doelen bereiken dan alleen de behoefte aan een woning;
- meer mobiliteitsgelijkheid door ruimte te bieden voor verandering in mobiliteitsgedrag;
- groen en voorzieningen groeien mee met verstedelijking.

Deze vijf ontwikkelprincipes zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De samenhang tussen deze principes vormt de basis voor de integrale uitwerking van deze ontwikkelstrategie en de opgaven in de regio. Gebiedsontwikkeling Lage Vaartkant is een grote lokale ontwikkeling die het functioneren van het regionaal stedelijk systeem van de SRBT beïnvloedt.

De lage ligging van Lage Vaartkant én de aanwezigheid van de Brandsche Vaart vormen unieke en natuurlijke uitgangspunten voor wijkontwikkeling aan deze oostzijde van de gemeente. Daar zullen het aanwezige water en de wateropgave een belangrijk ordenend principe zijn voor de inrichting. De mogelijkheden voor waterretentie en de aanwezigheid van het beekdal worden benut om een bijzondere woonwijk te creëren. Hierbij gaat het om een klimaatadaptieve woonwijk waar het wonen samengaat met landschapsontwikkeling, zoals het zichtbaar maken van het beekdal. Dit is goed te combineren met het benutten van recreatieve mogelijkheden. De aanwezige gebiedspecifieke kenmerken zorgen ervoor dat er een woongebied met circa 300 woningen kan worden toegevoegd dat uniek is voor Etten-Leur. Het voegt daarmee kwaliteit toe aan de gemeente en de regio.

De uitgangspunten van de ontwikkeling specifiek de stedenbouwkundige opzet voor Lage Vaartkant zijn toegelicht op de zogenaamde afwegingstafel van de SRBT. Deze tafel dient om als regio vinger aan de pols te houden bij de vraag of de gemeente de goede dingen doet vanuit regionaal perspectief en de ontwikkelprincipes.

Daarnaast gebruikt de gemeente deze tafel voor de regionale afstemming die nodig is bij ruimtelijke initiatieven waar de provincie om vraagt. Aan de afwegingstafel is geconstateerd dat Lage Vaartkant bijdraagt aan de opgave van de regio en ontwikkelprincipes hanteert die aansluiten bij de gemaakte afspraken.

1.1.5 Conclusie

Met het toevoegen van 280 woningen op deze locatie aan de zuidoostrand van Etten-Leur wordt voldaan aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Er is sprake van een grote woningbehoefte en er is veel vraag naar betaalbare woningen. Met het programma wordt voorzien in een fors deel betaalbare woningen, waarvan 27% sociaal en 43% betaalbaar. Er is onvoldoende ruimte om geheel binnenstedelijk in de behoefte te voorzien.