

Onderbouwing ladder voor duurzame verstedelijking Bergkwartier Hoog (fase 1b) Zeewolde

identificatie

projectnummer:

005000.20161789

Projectleider/auteur:

Joske Poelstra / Joost Jansen / Douwe de Vries

planstatus

datum:

14-04-2017

status:

Definitief2

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding, toetsing en conclusie	3
Hoofdstuk 2	Nadere onderbouwing behoefte	7

Hoofdstuk 1 Inleiding, toetsing en conclusies

1.1. Waarom toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking

Aan de noordzijde van Zeewolde wordt de wijk Polderwijk gerealiseerd. In de Polderwijk is ruimte voor ongeveer 2.950 woningen. De woonwijk wordt gefaseerd gerealiseerd. Ten behoeve hiervan is in 2004 bestemmingsplan "Polderwijk" vastgesteld waarin de woonwijk via een uitwerkingsregeling kan worden ontwikkeld. Inmiddels is het eerste deel, het Parkkwartier, nagenoeg gerealiseerd.

Voor de nog te ontwikkelen delen (delen van het Bergkwartier, Waterkwartier en Havenkwartier) zijn de uitgangspunten door nieuwe stedenbouwkundige inzichten gewijzigd. Daarom is in 2012 het bestemmingsplan "Polderwijk - Noord" vastgesteld. Ook dit bestemmingsplan kent een uit te werken bestemming (Gemengd) waarbinnen met inachtneming van de uitwerkingsregels (gefaseerde) woningbouw mag plaatsvinden.

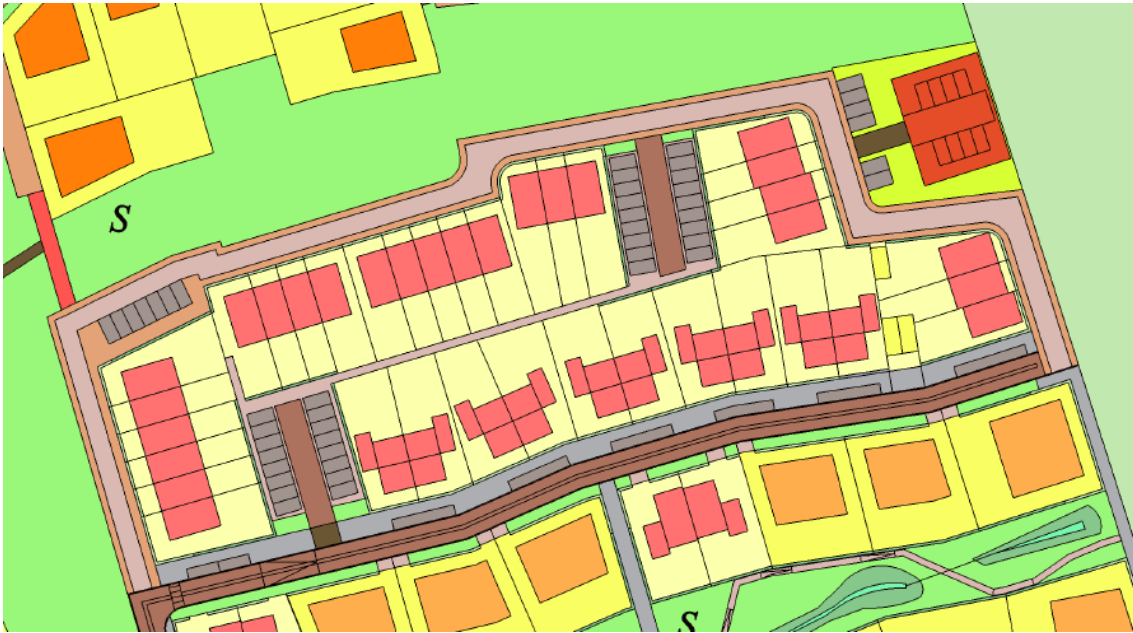


Uitsnede geldend bestemmingsplan Polderwijk - Noord

Het uitwerkingsplan Bergkwartier Hoog maakt de ontwikkeling van onder meer 35 grondgebonden woningen (10 twee-onder-één-kap woningen en 25 rijenwoningen) mogelijk in wijkdeel Bergkwartier Hoog (fase 1b). Dit deelgebied is nu onbebouwd. Daarnaast wordt een appartementengebouw gerealiseerd met 8 woningen.



Bestaande situatie



Nieuwe situatie

Een zorgvuldige benutting van de beschikbare ruimte vraagt om een goede onderbouwing van nut en noodzaak van een nieuwe stedelijke ruimtevraag en een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van de nieuwe ontwikkeling. Dit is de reden dat in artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) de “ladder voor duurzame verstedelijking” is opgenomen. De bouw van nieuwe woningen wordt gezien als nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarom is in dit rapport de behoefte, locatiekeuze en ontsluiting onderbouwd aan de hand van de ladder.

Overigens is op te merken dat in de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 februari 2016 (zaaknummer 201506618/1.R6) is bepaald dat een dergelijke onderzoek is in uitwerkingsplannen feitelijk niet meer hoeft te worden gedaan.

1.2. Toetsing aan Rijksladder

Artikel 3.1.6 lid 2 Besluit ruimtelijke ordening (Bro): de rijksladder

De ladder bestaat uit de volgende drie treden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

Toetsing initiatief aan rijksladder

Trede 1: behoefte

De bouw van woningen in Zeewolde voorziet in een actuele regionale behoefte. De relevante woonregio is bestaat uit de gemeenten Almere, Lelystad, Harderwijk en Ermelo.

De behoefte is nader onderbouwd in hoofdstuk 2. Hieruit blijkt dat:

- de bevolking en het aantal huishoudens en Flevoland en Zeewolde en Noordwest Veluwe de

- komende jaren groeit;
- er in Zeewolde een kwantitatieve behoefte is aan gemiddeld 100 woningen per jaar;
 - het programma aansluit op de kwalitatieve vraag en de door de gemeente beoogde differentiatie.

Conclusie trede 1

De bouw van 44 woningen geeft invulling aan een actuele regionale behoefte.

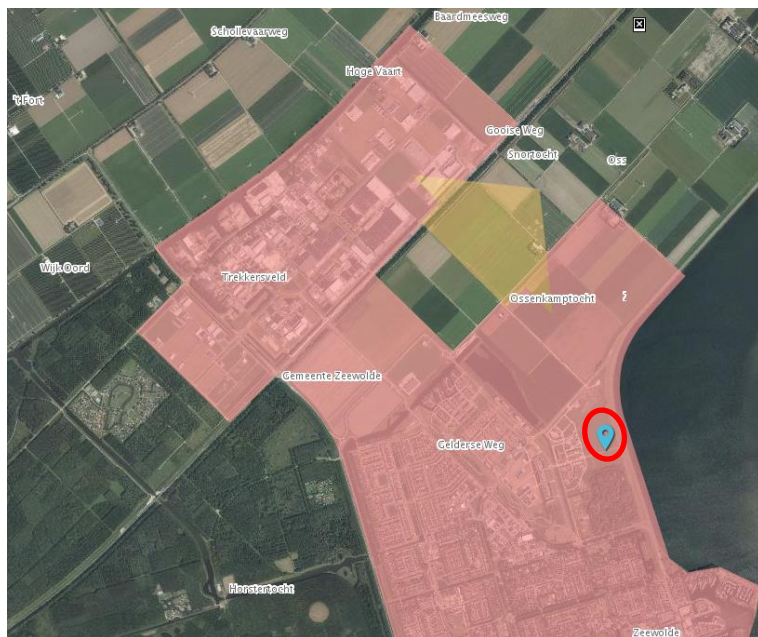
Trede 2: locatiekeuze

Het is niet mogelijk om jaarlijks gemiddeld 100 woningen binnen bestaand bebouwd gebied te realiseren. Daarom is gekozen voor uitbreiding van Zeewolde aan de noordzijde. De locatie is een deelplan in de grote uitbreidingslocatie Polderwijk, die al in 2004 is vastgelegd in een bestemmingsplan.

Ook de provincie heeft in het omgevingsplan Flevoland (2006) geconcludeerd dat Polderwijk noodzakelijk is voor opvang van de woningbehoefte:

“Gezien de goede omgevingskwaliteiten, de grote woningbehoefte in de aangrenzende delen van Gelderland en Utrecht en de gunstige ligging van Zeewolde kan verwacht worden dat de druk op vestiging in Zeewolde vanuit het 'oude land' zal aanhouden. Zeewolde heeft met de Polderwijk voor de komende planperiode voldoende ontwikkelruimte. Voor de verdere ontwikkeling tot circa 35.000 inwoners in 2030 zijn echter nog één of meerdere locaties nodig.”

De locatie is in de provinciale structuurvisie aangemerkt als bestaand stedelijk gebied.



Uitsnede Omgevingsplan Flevoland kaart 11 Stedelijk gebied

Conclusie trede 2

Het is niet mogelijk om jaarlijks gemiddeld 100 woningen in bestaand bebouwd gebied te realiseren. Met de bouw van woningen aansluitend aan bestaande bebouwd gebied is sprake van zorgvuldig ruimtegebruik.

Trede 3: ontsluiting

Omdat de locatie nog niet daadwerkelijk bebouwd is, is toetsing aan de derde trede noodzakelijk.

De locatie is bereikbaar met de bus. Bushaltes liggen op circa 500 meter loopafstand.

Op de locatie worden voldoende parkeerplaatsen aangelegd om te kunnen voorzien in de parkeerbehoefte.

Conclusie trede 3

De locatie is passend multimodaal ontsloten voor de woonfunctie.

Eindconclusie

Uit de bovenstaande toetsing en de nadere onderbouwing in hoofdstuk 2 blijkt dat met de ontwikkeling sprake is van zorgvuldig ruimtegebruik. De ontwikkeling voldoet aan de uitgangspunten van de ladder voor duurzame verstedelijking.

Hoofdstuk 2 Nadere onderbouwing behoefte

In dit hoofdstuk is nader ingegaan op de woningbehoefte in Zeewolde.

2.1. Relevante regio

De algemeen geaccepteerde relevante woonregio bestaat uit de gemeenten Almere, Lelystad, Harderwijk en Ermelo. De prognoses zijn hier ook op gebaseerd.

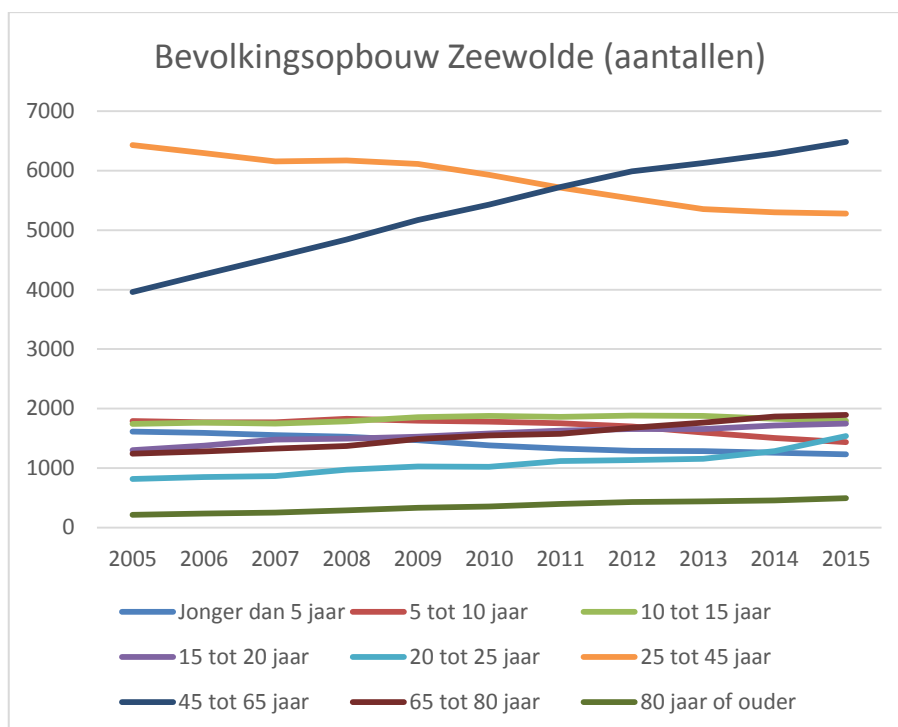
2.2. Nadere onderbouwing behoefte

Voor de onderbouwing van de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte zijn de onderstaande documenten en onderzoeken relevant.

2.2.1. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Bevolking

Uit gegevens van het CBS blijkt dat Zeewolde ten opzichte van Nederland een relatief jonge bevolking heeft, maar dat deze ook verouderd. In Nederland neemt het aantal 65+-ers fors toe. In Zeewolde is vooral het aantal 45 tot 65 jarigen toegenomen.

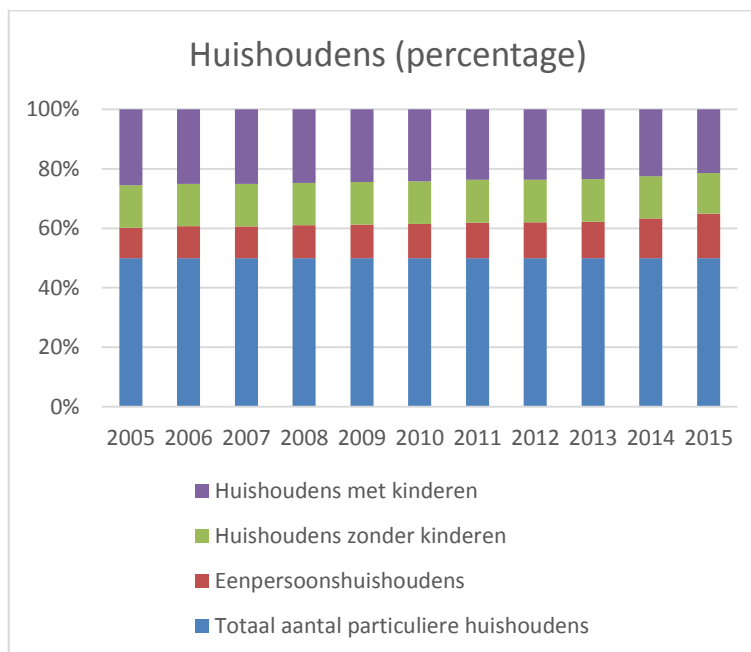
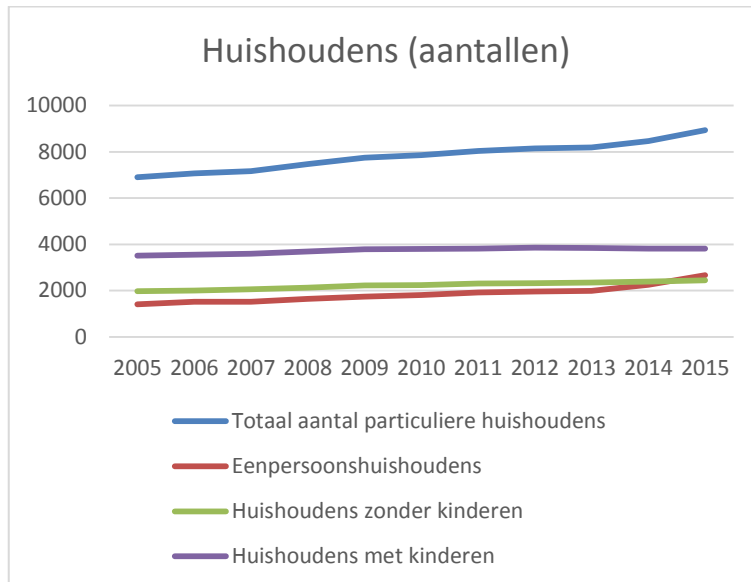


Dit blijkt ook uit de beknopte analyse (bijlage 1 bij de Woonvisie gemeente Zeewolde 2015-2020): relatief jonge bevolking, veel jonge gezinnen en nog relatief weinig ouderen. Zeewolde ziet kansen voor

huisvesting van empty-nesters.

Huishoudens

Het aantal huishoudens is met ruim 2000 toegenomen tussen 2005 en 2015. De grootste groei bestaat uit eenpersoonshuishoudens (1261).



Conclusie

Het aantal huishoudens is met ruim 2000 toegenomen tussen 2005 en 2015. De grootste groei bestaat uit eenpersoonshuishoudens. Zeewolde heeft een relatief jonge bevolking, veel jonge gezinnen en nog relatief weinig ouderen. Zeewolde ziet kansen voor huisvesting van empty-nesters.

2.2.2. Provinciale bevolkingsprognose

<https://www.flevoland.nl/Flevoland-in-beeld-en-cijfers/Feiten-en-cijfers/Bevolkingsprognose-Flevoland>

In de onderstaande tabel wordt de bevolking van Flevoland in geheel en de Flevolandse gemeenten weergegeven. Per 1 januari 2015 heeft Zeewolde bijna 21.900 inwoners.

Aantal inwoners per gemeente in Flevoland per 1 januari ()							
	Flevoland	Almere	Dronten	Lelystad	Noordoostpolder	Urk	Zeewolde
2010	387.881	188.160	39.787	74.628	46.090	18.310	20.906
2011	391.967	190.655	40.164	75.111	46.253	18.678	21.106
2012	395.525	193.163	40.470	75.312	46.342	18.950	21.288
2013	398.441	195.213	40.679	75.778	46.284	19.225	21.262
2014	399.893	196.013	40.413	76.142	46.356	19.470	21.499
2015	401.791	196.932	40.363	76.418	46.479	19.705	21.894

In de onderstaande tabel wordt de bevolkingsprognose tot 2030 van Flevoland in geheel en de Flevolandse gemeenten weergegeven. In Flevoland wordt een toename naar 469.200 inwoners verwacht: een groei van circa 67.400 inwoners tov 1 januari 2015. In Zeewolde wordt een toename naar 24.800 inwoners verwacht: een groei van 2.900 inwoners tov 1 januari 2015.

Prognose bevolkingsomvang Flevoland en Flevolandse gemeenten tot 2030							
	Flevoland	Almere	Dronten	Lelystad	Noordoostpolder	Urk	Zeewolde
2020	417.800	205.900	43.000	77.700	47.400	21.400	22.400
2025	441.600	222.900	44.800	79.300	48.000	23.000	23.600
2030	469.200	244.400	45.700	81.000	48.700	24.600	24.800

Op basis toename woningvoorraad in Flevoland per jaar: 1.300 woningen tot 2020 en daarna 2.500 tot 3.000 woningen.

Bron: Provincie Flevoland, CBS en gemeenten Flevoland. Laatste update: 25 november 2015

Uit telefonisch overleg met de provincie blijkt dat de provincie voor Flevoland en Zeewolde uitgaat van de volgende indicatieve huishoudensprognose:

Voor heel Flevoland (bij doorontwikkeling van Almere):

2015-2020: 8400 woningen totaal

2020-2025: gemiddeld 2500 woningen per jaar

2015-2030: gemiddeld 2800 woningen per jaar

Voor Zeewolde: tot 2020 gemiddeld 100 woningen per jaar en daarna gemiddeld 150 woningen per jaar

Conclusie

De bevolking en het aantal huishoudens in Flevoland groeit. In Zeewolde wordt een groei verwacht van 2.900 inwoners tussen 2015 en 2030. Het aantal huishoudens groeit tot 2020 gemiddeld met 100 woningen per jaar en daarna gemiddeld met 150 woningen per jaar.

2.2.3. Woonvisie gemeente Zeewolde 2015-2020

In de woonvisie is een aantal prognoses naast elkaar gezet. Deze leveren mede een bandbreedte op voor een realistische woningbehoefte.

prognoses	2015-2020	2020-2025	2025-2030
pronexus 2015	791	642	642
primos 2014	633	480	484
provincie Flevoland (woningen)	500	750	500
gemiddeld per jaar	100-160	96-150	96-128

Met oog voor afzetpotentie, de prognoses, de voorzichtig herstellende woningmarkt en de bouwproductie van de afgelopen jaren, denkt de gemeente dat de volgende ambitie realistisch is. Voor de eerste periode verwacht de gemeente een wat lagere productie in verband met het weer op stoom komen na een periode met een relatief laag aantal opleveringen:

productie per jaar	
tot 2020	80-100 woningen
2020-2025	100-130 woningen
na 2025	100-130 woningen

Qua differentiatie heeft de gemeente een ambitie geformuleerd die zicht richt op prijsklasse en huur/koop, gebaseerd op het Woningmarktonderzoek Zeewolde en Polderwijk, huur- en koopwoningen (Ecorys, 2013), het Convenant wonen 2013- 2017 (inclusief de analyse van doelgroep en kernvoorraad) en de inbreng tijdens de discussiebijeenkomsten met deskundigen tijdens het Woonplatform van 10 februari 2015 en de raadsbijeenkomst van 12 februari 2015.

Deze differentiatie is toegepast op Polderwijk. Overige kleinschaliger bouwlocaties in het centrum en daarbuiten lenen zich minder voor een gedetailleerde differentiatie. Daar zal de ontwikkeling gericht zijn op marktgerichtheid en potenties van de betreffende locaties voor specifieke doelgroepen als starters en senioren.

Indicatief woningbouwprogramma Polderwijk

	Aandeel huur	Aandeel koop	Totaal
Goedkoop	16	14	30
Middelduur	13	23	35
Duur	-	34	35
Totaal	29	71	100

Goedkoop: < € 185.000 en < € 710

Middelduur: € 185.000 tot € 280.000 en € 710 tot € 920

Duur: > € 280.000 en > € 920

Inclusief aannames verkoop 10 bestaande huurwoningen gemiddeld per jaar, waarvan 5 onder € 147.000

Inclusief realisatie 7 woon-werkwoningen verdeeld over de middeldure en dure koopwoningen

Voor dit programma heeft de gemeente de volgende argumentatie:

- Het is van belang om uiteindelijk te streven naar een differentiatie van woningen en woonmilieus. Dat uit zich onder meer in prijsklasse en financieringscategorie;
- In de huursector biedt de gemeente met deze ambitie mogelijkheden aan Woonpalet om hun woningvoorraad te vernieuwen. De voorraad sociale huurwoningen hoeft niet grootschalig te worden uitgebreid. Wel is behoefte aan vernieuwing, zodat de voorraad op termijn is toegesneden op de veranderende behoeften en eisen (qua woningtype en levensloopbestendigheid). Hiervoor is toevoegen van nieuwe sociale huurwoningen nodig;
- Met de bouw van middeldure en dure huurwoningen voorziet de gemeente in een veronderstelde behoefte aan kwalitatief hoogwaardige huurwoningen onder met name medioren en senioren;
- In de koopsector sluit de gemeente aan bij de marktindicatie die is aangegeven in het rapport van Ecorys. Met deze differentiatie kan voorzien worden in de behoefte aan woningen voor respectievelijk starters op de (koop)woningmarkt, doorstromers uit de bestaande koopwoningen in Zeewolde (met name de groeiende groep medioren, waaronder de zogenoemde empty nesters en vestigers in Zeewolde);
- Wat betreft vestigers in Zeewolde richt de gemeente zich op een aantal kernkwaliteiten: een gunstige prijs-kwaliteitsverhouding ten opzichte van de locaties op het 'oude land', het open, groene, waterrijke en dorpse karakter ten opzichte van Almere en Lelystad, natuur en duurzaamheid en een goed thuis voor ouderen met hun kinderen/kleinkinderen (met het oog op mantelzorg, kinderopvang en zorg voor elkaar).

Kwalitatief afwegingskader

Aanvullend op de kwantitatieve ambitie en de gewenste differentiatie formuleert de gemeente een aantal meer kwalitatieve aandachtspunten bij de woningbouwprogrammering. Deze ziet de gemeente als een kwalitatief afwegingskader dat steeds bij uitwerking op deellocatieniveau als een programma van eisen en wensen wordt gehanteerd. De gemeente noemt de volgende aspecten:

- Fasering laten aansluiten bij actuele marktvraag, voorkom interne concurrentie. Let op lange termijn wel op de gewenste differentiatie;
- Organisch ontwikkelen in kleine deelprojecten, met oog voor gedifferentieerde wijkopbouw op groter schaalniveau (zie het volgende punt);
- Geef particulier opdrachtgeverschap de ruimte, maar belast het niet met te veel regels;
- Zorg voor een planontwikkeling waarbij de potentiële doelgroep in vroegtijdig stadium betrokken is. Dit zorgt voor betrokkenheid bij het plan en elkaar, en het geeft beter zicht op de omvang van de vraag, gewenste kwaliteiten en de afzetpotentie;
- Werk aan gedifferentieerde wijken op het niveau van minimaal circa 100 woningen;
- Werk op een passende wijze aan levensloopbestendige wijken en woningen;
- Voeg woonvormen en woonmilieus toe die er nog niet of weinig zijn. Denk aan wonen op of aan het water, wonen aan de haven (zie Havenkwartier), wonen in hofje (beslotenheid, betrokkenheid op elkaar), projecten met een focus op ecologie en duurzaamheid, gemeenschappelijk wonen en (collectief) particulier opdrachtgeverschap, zelfbouw en vormen van kleinschalig wonen voor mensen met een beperking (Kansrijk Wonen voor jongeren, woonvormen voor dementerenden).

Bouwprogrammering, een aantal noties

Het opstellen van een woningbouwprogramma staat in de huidige tijd in een ander daglicht dan voorheen. Een aantal noties:

- afzet van woningen is onzeker;
- het gaat meer om organisch en vraaggericht ontwikkelen, in kleinere deelplannen;
- daarnaast moet flexibel en snel geschakeld kunnen worden naar aanleiding van wijzigende (economische) omstandigheden.

Dit vraagt onder meer om programmering die inspeelt op woonwensen van nu én strategisch gewenste toevoegingen op lange termijn (juiste woningen, aantrekkelijke gevarieerde woonmilieus), rekening houdt met financiële consequenties (planexploitatie, begroting), ruimtelijke kwaliteit én perspectief

geeft voor verschillende economische scenario's (flexibel schakelen).

De Ladder voor Duurzame Verstedelijking

In de woonvisie is aangegeven dat de gemeente de treden van de ladder nader zal onderzoeken en onderbouwen voor Polderwijk. In de Woonvisie is volstaan met een aantal grovere, kwalitatieve noties met betrekking tot de ladder. Voor de toepassing van de ladder heeft de gemeente een handreiking voor het gebruik in Zeewolde opgesteld. Daarin staat onder meer, dat de voorgenomen uitbreiding van Zeewolde aansluit aan bij de uitgangspunten van de ladder:

- in het kader van de voorgenomen uitbreiding van Zeewolde binnen Polderwijk is een woningbehoefte onderzoek uitgevoerd. Uit dit behoefteonderzoek blijkt dat in Zeewolde de komende jaren nog voldoende behoefte is aan nieuwe woningen;
- de uitbreiding wordt in verschillende fasen gerealiseerd en door flexibiliteit in het bestemmingsplan op te nemen, kan gedurende het hele realisatieproces aangesloten worden op de actuele lokale woningbehoefte.
- het gebied waarop de plannen voor de uitbreiding van toepassing zijn, ligt binnen het bestaand stedelijke gebied van Zeewolde. Hierdoor hoeft trede 3 niet doorlopen te worden.

Om de nieuwbouw op een qua tempo, omvang en kwaliteiten verantwoorde manier op gang te houden, gaat de gemeente het volgende doen:

- het kwantitatieve bouwprogramma en de differentiatie in de begroting en grondexploitaties vertalen;
- wensen en verwachtingen helder maken richting de marktpartijen;
- een sterker accent leggen op profilering van de gemeentelijke kernkwaliteiten (marketing);
- de Ladder voor Duurzame Verstedelijking toepassen voor nieuwbouwlocaties in een aparte uitwerking.

Aandachtsgroep

Het is de ambitie van de gemeente om in de periode tot 2025 voldoende en kwalitatief goede sociale huurwoningen te hebben voor de aandachtsgroep van beleid. Daarbij wil de gemeente in overleg met haar partners de betaalbaarheid van het wonen op peil houden. In de differentiatie van de nieuwbouwambities is ruimte voor de bouw van circa 15 sociale huurwoningen gemiddeld per jaar. Uitgangspunt bij de berekening is, dat het aantal huishoudens toeneemt met 75 per jaar in de periode tot 2017 en 100 per jaar in de periode 2017-2022. Dit betekent, dat bij een grotere groei een evenredig hoger programma sociale huurwoningen gerealiseerd moet worden en bij minder groei, minder sociale huurwoningen.

Conclusie

In de gemeente is gemiddeld tot 2030 behoefte aan circa 100 woningen per jaar. De nieuwbouwlocatie Polderwijk geeft hier invulling aan. In het deelgebied Bergkwartier Hoog fase 1b worden 44 woningen mogelijk gemaakt.

Met dit rapport is invulling gegeven aan de toetsing van de ladder voor duurzame verstedelijking. Het gebied is beleidsmatig aangemerkt als bestaand stedelijk gebied. Omdat het gebied in de praktijk onbebouwd is, is toch de gehele ladder doorlopen.

Het soort woningen sluit aan bij de behoefte en bij het indicatieve woningbouwprogramma