

Onderbouwing ladder voor duurzame verstedelijking Polderwijk, Bergkwartier Hoog fase 2 Zeewolde

identificatie

projectnummer:

005000.20181357/20181358

Projectleider/auteur:

Joske Poelstra / Joost Jansen

planstatus

datum:

17-10-2019

status:

ontwerp

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding, toetsing en conclusie	3
Hoofdstuk 2	Nadere onderbouwing behoefte	8

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. In 2012 is het bestemmingsplan "Polderwijk - Noord" vastgesteld omdat de uitgangspunten door nieuwe stedenbouwkundige inzichten voor delen van de nieuwe wijk zijn gewijzigd. Ook dit bestemmingsplan kent een uit te werken bestemming (Gemengd) waarbinnen met inachtneming van de uitwerkingsregels (gefaseerde) woningbouw mag plaatsvinden.

Inmiddels zijn delen van de wijk gerealiseerd. Daarom wordt nu de 2^e fase van Bergkwartier Hoog mogelijk gemaakt.



Figuur 1.1 Uitsnede geldend bestemmingsplan Polderwijk – Noord

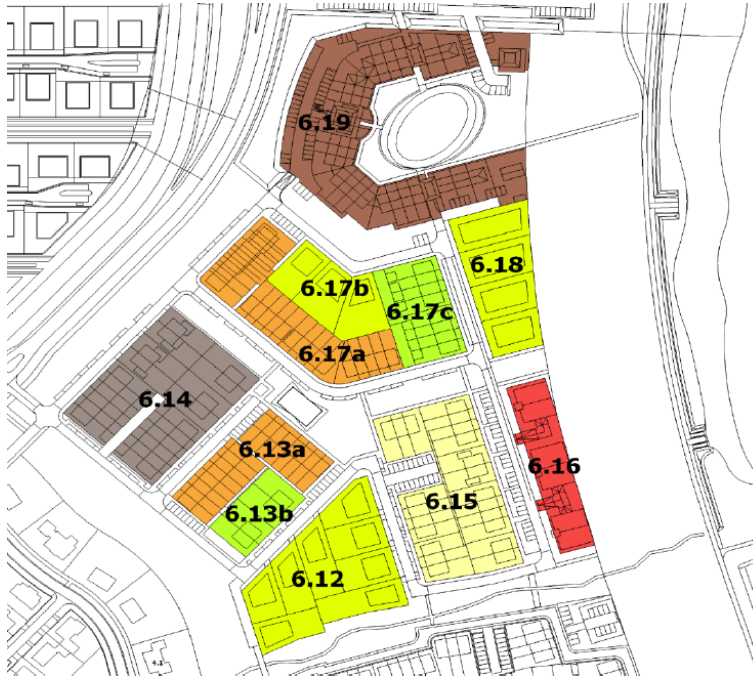


Figuur 1.2 Bestaande situatie en ligging plangebied

Met dit uitwerkingsplan wordt de realisatie van 141 grondgebonden en 51 appartementenwoningen mogelijk gemaakt in het wijkdeel Bergkwartier Hoog (prijsklassen: 60 goedkoop, 55 middelduur en 66 duur).



Figuur 1.3 Uitsnede stedenbouwkundige uitwerking Bergkwartier Hoog



Figuur 1.4 Nieuwe situatie Bergkwartier Hoog ontwikkelvelden

2.2. Toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking

Op grond van het bepaalde in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling vereist dat wordt onderbouwd of en in hoeverre er sprake is van 'duurzaam ruimtegebruik'. Om dit duurzaam ruimtegebruik te garanderen moet de 'ladder voor duurzame verstedelijking' (zoals omschreven in artikel 3.1.6 lid 2 Bro) worden doorlopen:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

Toetsing

Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van die ontwikkeling, in relatie tot de omgeving. Voor wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf twaalf woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die ladderplichtig is.

In dit geval is echter sprake van een gebied waarvoor een uitwerkingsplicht geldt. Uit een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 april 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1155) blijkt dat de mate waarin een uitwerkingsplicht keuzemogelijkheden biedt ten aanzien van de op te nemen functies en de omvang daarvan bepalend is voor de vraag of er een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro.

De voor 'Gemengd - Uit te werken' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. woonhuizen, al dan niet in combinatie met ruimte voor:
 1. een aan-huis-verbonden beroep;
 2. bedrijfsuitoefening aan huis;
- b. woonschepen dan wel andere vormen drijvend wonen, al dan niet in combinatie met ruimte voor:
 1. een aan-huis-verbonden beroep;
 2. bedrijfsuitoefening aan huis;
- c. woongebouwen al dan niet in combinatie met ruimte voor:
 1. centrumvoorzieningen in de eerste bouwlaag;

2. recreatieve voorzieningen in de eerste bouwlaag;
 3. een aan-huis-verbonden beroep;
 4. bedrijfsuitoefening aan huis;
- d. gebouwen ten behoeve van centrumvoorzieningen, maatschappelijke voorzieningen en recreatieve voorzieningen;
- e. aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen;

Ook in een eerdere uitspraak van de Afdeling van 24 februari 2016 (zaaknummer 201506618/1.R6) is bepaald dat een dergelijk onderzoek in uitwerkingsplannen feitelijk niet meer hoeft te worden gedaan.

In dit geval wordt geconcludeerd dat geen sprake is van ruime uitwerkingsmogelijkheden. Het kan alleen een nieuw woongebied worden en er is sprake van een nog onbenutte planologische mogelijkheid. Ook wanneer de ladder niet van toepassing is, is wel een motivering nodig waaruit blijkt dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. In het kader van uitvoerbaarheid moet onder andere aandacht worden besteed aan de behoefte aan het plan. Daarom is hierna de behoefte beschreven en de locatiekeuze gemotiveerd.

Beschrijving behoefte

De bouw van woningen in Zeewolde voorziet in een actuele regionale behoefte. De relevante woonregio 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 in Flevoland en Zeewolde en Noordwest Veluwe de komende jaren groeit;
- er in Zeewolde een kwantitatieve behoefte is aan gemiddeld 100-150 woningen per jaar;
- het programma aansluit op de kwalitatieve vraag en de door de gemeente beoogde differentiatie.

Motivering locatiekeuze

Het is niet mogelijk om jaarlijks gemiddeld 100-150 woningen binnen bestaand bebouwd gebied te realiseren. Daarom is gekozen voor uitbreiding van Zeewolde aan de noordzijde. De locaties zijn deelplannen in de grote uitbreidingslocatie Polderwijk, die al in 2004 is vastgelegd in een bestemmingsplan.

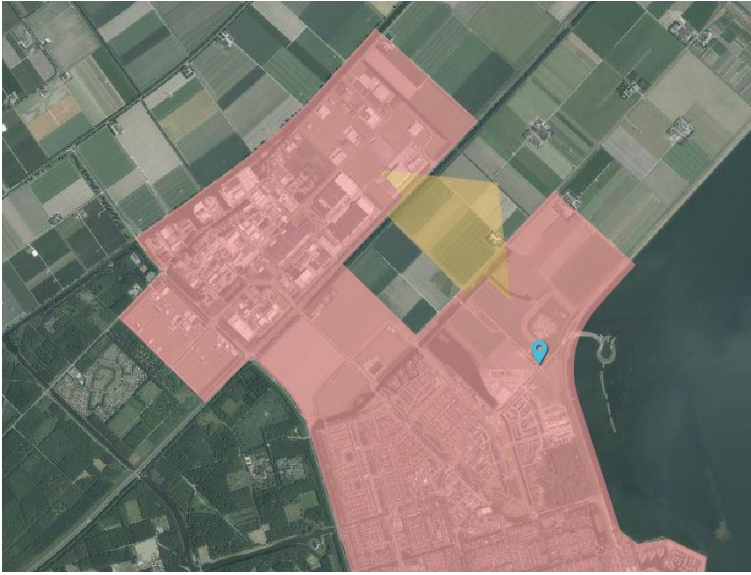
Ook de provincie heeft in het omgevingsplan Flevoland (2006) geconcludeerd dat Polderwijk noodzakelijk is voor opvang van de woningbehoefte:

“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 het provinciale omgevingsplan aangemerkt als bestaand stedelijk gebied (zie figuur 2.1).

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.



Figuur 2.1 Uitsnede Omgevingsplan Flevoland kaart 11 Stedelijk gebied

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.

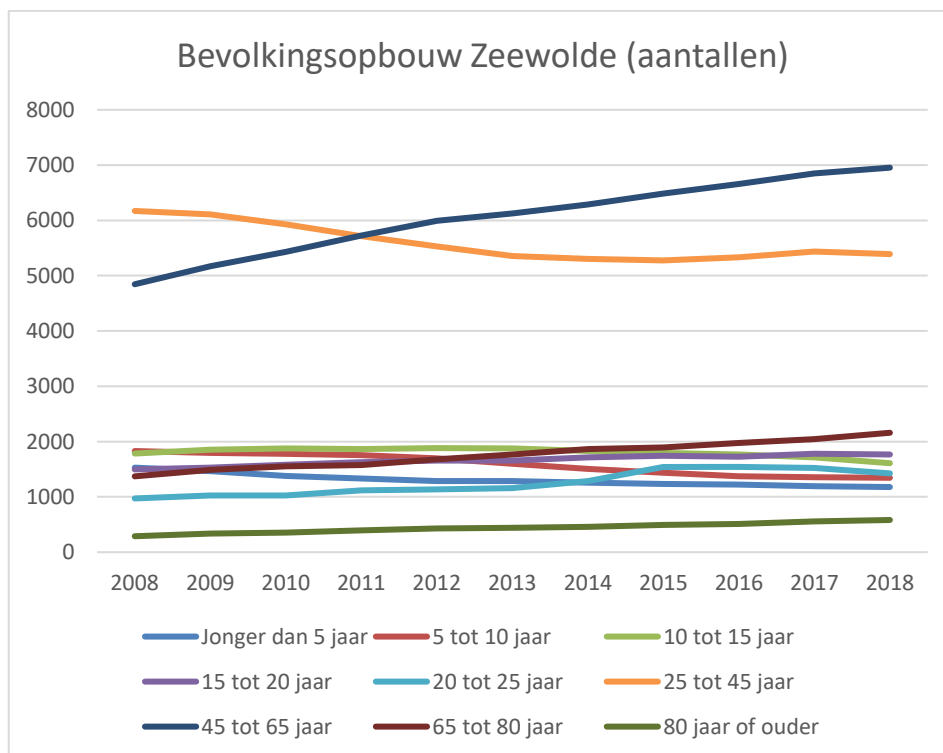
2.2. Nadere onderbouwing behoefte

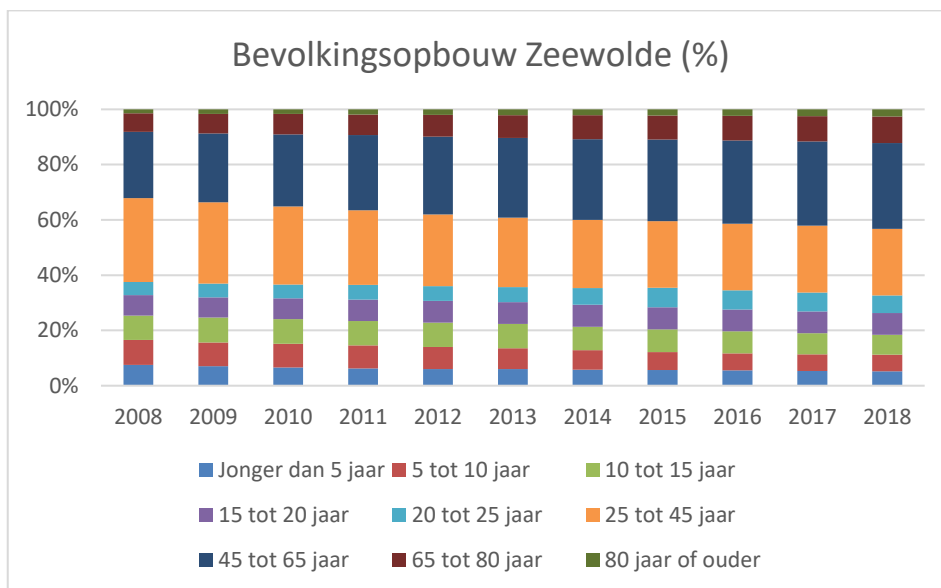
Voor de onderbouwing van de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte zijn de onderstaande documenten en onderzoeken relevant.

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. Toch heeft Zeewolde nog een relatief jonge bevolking.



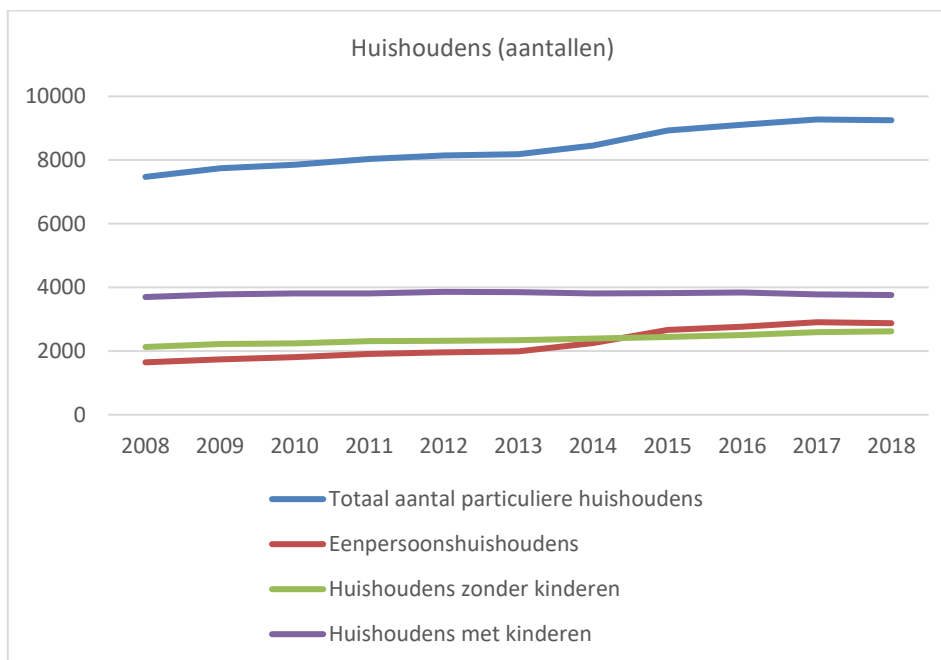


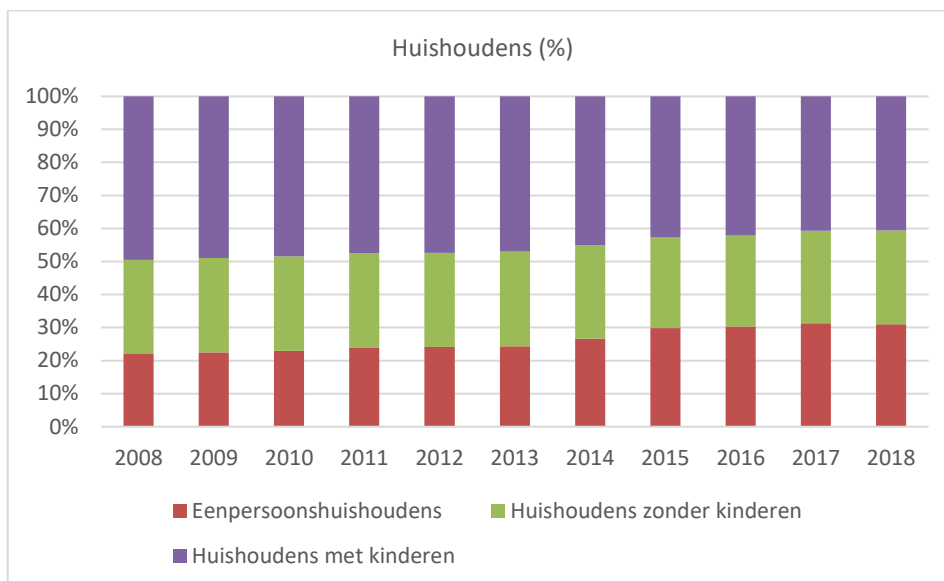
Figuur 2.1 bevolkingsontwikkeling (absoluut en relatief) Zeewolde 2008-2018 (bron: cbs)

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 bijna 1800 toegenomen tussen 2008 en 2018. De grootste groei bestaat uit eenpersoonshuishoudens (1224).





Figuur 2.2 Huishoudensontwikkeling (absoluut en relatief) Zeewolde 2008-2018 (bron: cbs)

Conclusie

Het aantal huishoudens is met bijna 1800 toegenomen tussen 2008 en 2018. De grootste groei bestaat uit eenpersoonshuishoudens. Toch is nog slechts een derde van de huishoudens een eenpersoonshuishouden. Dit komt omdat Zeewolde een relatief jonge bevolking heeft met veel jonge gezinnen en nog relatief weinig ouderen.

2.2.2. Provinciale bevolkingsprognose en Primos-prognose

In de onderstaande tabel wordt de bevolking van Flevoland in geheel en de Flevolandse gemeenten weergegeven. Per 1 januari 2019 telt Zeewolde ruim 22.300 inwoners (bron: CBS, statline).

Aantal inwoners per gemeente in Flevoland per 1 januari (1986-2019*)							
	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
2016	404.068	198.145	40.592	76.792	46.439	19.987	22.113
2017	407.818	200.914	40.746	76.937	46.544	20.220	22.457
2018*	411.670	203.990	40.735	77.389	46.625	20.524	22.407
2019*	416.431	207.819	40.797	77.872	46.863	20.768	22.312

Bron: CBS, 2018 en 2019 betreffen voorlopige cijfers. Laatst bijgewerkt op 9 april 2019.

Figuur 2.3 Bevolkingsontwikkeling Flevoland en Zeewolde (bron: provincie)

In de onderstaande tabel wordt de bevolkingsprognose tot 2040 van Flevoland in geheel en de Flevolandse gemeenten weergegeven. In Flevoland wordt een toename naar 545.900 inwoners verwacht: een groei van circa 129.500 inwoners ten opzichte van 1 januari 2019. In Zeewolde wordt een toename naar 27.300 inwoners verwacht: een groei van 4.000 inwoners ten opzichte van 1 januari 2019 (toename circa 150 per jaar).

Prognose bevolkingsomvang Flevoland en Flevolandse gemeenten tot 2040

	Flevoland	Almere	Dronten	Lelystad	Noordoostpolder	Urk	Zeewolde
2020	422.800	213.200	41.200	78.500	46.500	21.000	22.500
2030	477.900	249.500	45.000	87.500	47.600	23.700	24.700
2040	545.900	296.200	49.100	97.600	49.400	26.300	27.300

Op basis van het ambitiescenario van provincie Flevoland. Laatst gewijzigd op 9 april 2019.

Figuur 2.4 Bevolkingsprognose Flevoland en Zeewolde (bron: provincie)

De Primos-prognose 2019 (ABF-research) gaat uit van een groei van de woningvoorraad naar 10.600 in 2040 (een toename van 2300 woningen vanaf 2017). Gemiddeld neemt het aantal woningen op basis van deze prognose jaarlijks met 100 toe.

	2017	2020	2025	2030	2035	2040
Zeewolde	8.305	8.510	8.935	9.619	10.188	10.608

Figuur 2.5 Primos-prognose 2019 Zeewolde (bron: ABF-research)

Conclusie

De bevolking en het aantal huishoudens in Flevoland groeit. In Zeewolde wordt een groei verwacht van 3.400 inwoners tussen 2018 en 2040. Het aantal huishoudens groeit tot 2040 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

Figuur 2.6 Prognoses (bron: woonvisie)

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

Figuur 2.7 Ambitie woningproductie (bron: woonvisie)

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

Figuur 2.8 Indicatief woningbouwprogramma Polderwijk (Bron: woonvisie)

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 emty 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.

2.2.4 Conclusie

In de gemeente is gemiddeld tot 2040 behoefte aan circa 150 woningen per jaar. De nieuwbouwlocatie Polderwijk geeft hier invulling aan. In deelgebied Bergkwartier Hoog worden in totaal 192 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.