

Notitie : Ladder Duurzame Verstedelijking

Datum : 18 mei 2017
Opdrachtgever : DLH Ontwikkeling
Ter attentie van : Edwin van Roodselaar
Projectnummer : 203x01349

Opgesteld door : Marjolein Dikmans
i.a.a. : Geert Welten

1. Inleiding

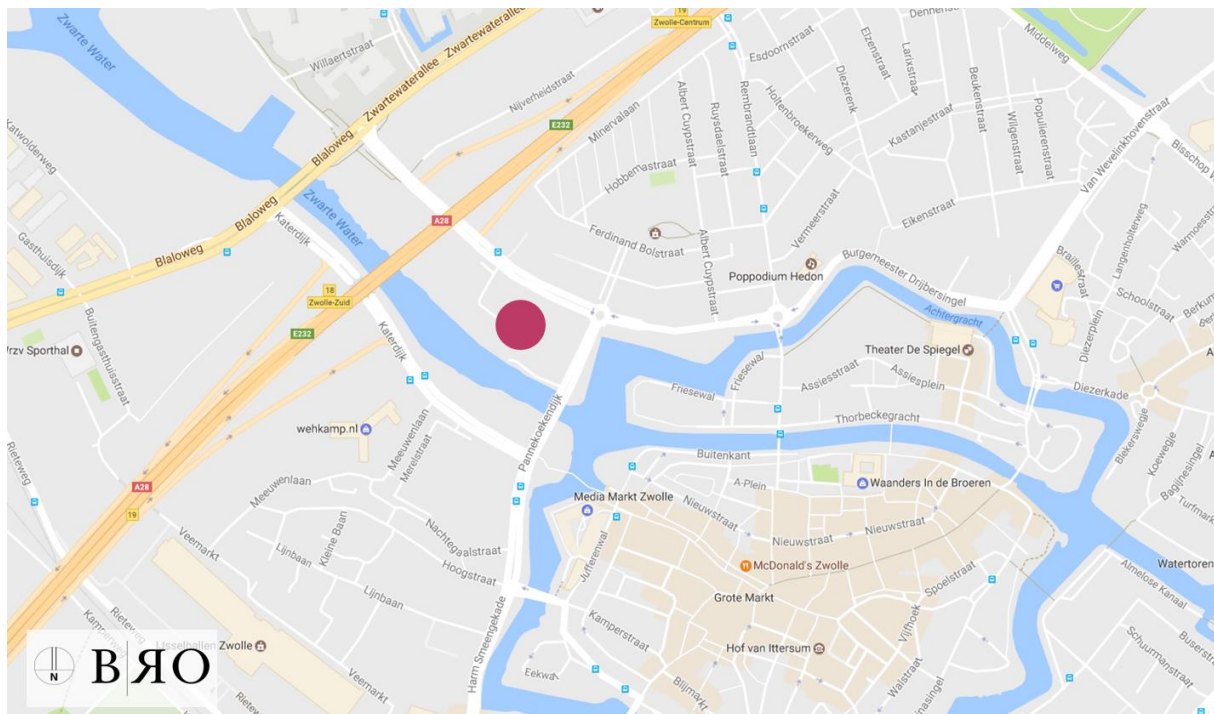
Initiatief

DLH Ontwikkeling is voornemens 117 studentenappartementen te realiseren aan het Talentenplein en de Burgemeester Roelenweg in Zwolle. De appartementen vormen de vierde woontoren op het terrein aan de Pannekoekendijk. De eerste drie wooncomplexen met studentenhuysvesting zijn in 2014 gerealiseerd. Het initiatief betreft de bouw van appartementen voor studenten. Het gaat hierbij om 117 zelfstandige eenheden.

Locatie



Het planinitiatief is gelegen aan het Talentenplein en de Burgemeester Roelenweg in Zwolle. De locatie ligt aan de rand van het centrum van Zwolle en vormt daarmee een aantrekkelijke woonlocatie voor jongeren en studenten. De locatie behoort tot het stedelijke gebied van Zwolle.



Programma

Aantal woningen	Doelgroep	Oppervlakte	Segment
117 Appartementen	Studenten	24,2 – 25 m ²	Huurwoningen

Vraagstelling

Binnen het huidige bestemmingsplan is de beoogde ontwikkeling van studentenappartementen niet toegestaan. Op 21 december 2012 is een projectuitvoeringsbesluit (op basis van de Crisis- en herstelwet) genomen door het college van burgemeester en wethouders van Zwolle voor de oprichting van drie gebouwen met studenteneenheden, een zorgcluster en een gemeenschappelijke fietsenbergen. De drie gebouwen met studenteneenheden zijn inmiddels gerealiseerd. Het planinitiatief vormt het vierde gebouw met studenteneenheden.

Om de ontwikkeling formeel mogelijk te maken is een planologisch besluit noodzakelijk. Daarbij is het doorlopen van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (art. 3.1.6. lid 2 Bro) verplicht voor iedere 'nieuwe stedelijke ontwikkeling', als bedoeld in art. 1.1.1. van het Bro. De Ladder heeft zorgvuldig ruimtegebruik als doel.

2. Initiatief “Studentenhuisvesting bouwdeel D” past in ladder duurzame verstedelijking

2.1 Is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling?

Voor de laddertoets moet de vraag beantwoord worden of er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling conform de definitie van art. 1.1.1 sub i Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Als dat niet zo is, dan is namelijk een laddertoets niet aan de orde.

Op grond van jurisprudentie blijkt dat een initiatief vanaf 12 woningen of meer gezien wordt als een stedelijke ontwikkeling, waardoor de toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking nodig is. Aangezien het initiatief “Studentenhuisvesting bouwdeel D” de ontwikkeling van 117 appartementen omvat, is er sprake van een **nieuwe** stedelijke ontwikkeling.

2.2 Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Door de omvang van de ontwikkeling moet het initiatief beschouwd worden als een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’. Het doorlopen van de ladder voor duurzame verstedelijking is daardoor verplicht.

Er zijn drie stappen (‘treden’) die in de Ladder doorlopen moeten worden. Dit zijn:

1. de voorgenomen stedelijke ontwikkeling dient te voorzien in een actuele regionale behoefte;
2. indien uit stap 1 volgt dat de ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte moet beschreven worden 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;
3. indien uit stap 2 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.

Op dit moment is het Rijk bezig met een wijziging van de regeling van de ladder. Naar verwachting zal deze in de loop van 2017 in werking treden. De belangrijkste wijzigingen, zoals opgenomen in de conceptregeling¹, zijn gelegen in het vervallen van de begrippen ‘actuele’ en ‘regionale’ bij de behoeftebepaling, het vervallen van trede 3 (bereikbaarheid) en de mogelijkheid om de laddertoets ‘door te schuiven’ naar een uitwerkings- of wijzigingsplan. Naar verwachting leidt het in werking treden van de aangepaste ladder niet tot een andere conclusie van dit rapport.

Trede 1: actuele regionale behoefte

Relevante regio

Van belang is allereerst de afbakening van de relevante regio, om zo de regionale behoefte (stap 1 van de ladder) in beeld te brengen. De bouw van studentenhuisvesting is niet vergelijkbaar met de bouw van reguliere woningen. De markt voor studentenhuisvesting is gericht op het lokale niveau. Voor de bepaling van de behoefte van studentenwoningen in Zwolle wordt daardoor niet gekeken naar de regionale woningenmarkt, zoals dit wordt toegepast bij woningbouwontwikkelingen. Studenten zijn qua woonlocatie sterk gebonden aan de locatie van de onderwijsinstellingen waar zij studeren. Voor de

¹ Kamerstukken II, 2015-2016, [33 962, nr. 188](#).

bepaling van de behoefte van de ontwikkeling “Studentenhuisvesting bouwdeel D” is daardoor de ontwikkeling van het aantal studenten in Zwolle van belang.

Regionale behoefte

Het voorgenomen initiatief “Studentenhuisvesting bouwdeel D” voorziet in een actuele behoefte. Het woonprogramma van 117 studentenappartementen op locatie Talentenplein/Burgemeester Roelenweg voldoet aan de eerste trede van de ladder, doordat er sprake is van een behoefte in kwantitatieve en kwalitatieve zin. Hierbij zijn de volgende overwegingen van belang:

- De gemeente Zwolle wordt de komende jaren gekenmerkt door een groei van de bevolking en het aantal huishoudens.
- De groei van het aantal inwoners en huishoudens heeft zich vertaald in een verwachte woningbehoefte van 5.500 tot 6.000 woningen tot 2027 en circa 4.000 woningen vanaf 2027.
- In het kader van de Regionale Woonprogrammering voor de regio West-Overijssel is afgesproken dat maximaal 100% van de eigen vraag naar woningen als harde plancapaciteit beschikbaar mag hebben. Voor Zwolle geldt nu een percentage 70 tot 85% van de woningvraag van de periode 2017 tot en met 2026. Hieruit blijkt dat er binnen Zwolle nog ruimte is voor de toevoeging van woningen.

Het aantal ingeschreven studenten is de afgelopen jaren gegroeid. Ondanks de invoering van het studieleenstelsel is het aandeel studenten onder huurwoningenzoekenden gelijk gebleven aan voorgaande jaren (10%). De groei van het aantal ingeschreven studenten geeft daardoor naar verwachting een groeiende vraag naar studentenhuisvesting.

- Op dit moment is de vraag en het aanbod in relatie tot studentenhuisvesting niet in balans en is er sprake van een onder aanbod.
- Het planinitiatief sluit aan bij de huidige vraag naar zelfstandige wooneenheden voor studenten in de prijscategorie vanaf 400 Euro.
- De toevoeging van studentenwoningen past binnen de wens van de gemeente Zwolle met betrekking tot het evenwichtige stedelijke programma dat zij willen nastreven.
- Bovendien sluit de bouw van studentenwoningen aan bij de ambitie om zoveel mogelijk studenten te behouden en te binden aan de stad, zoals geformuleerd binnen de strategische agenda en de woonvisie.

Trede 2: bestaand stedelijk gebied

In de behoefte kan worden voorzien op een locatie binnen het bestaand stedelijk gebied en voldoet daarmee aan de tweede trede. Bovendien is er op de locatie reeds studentenhuisvesting aanwezig waardoor er sprake is van een uitbreiding van studentenhuisvesting.

Trede 3: passend ontsloten

Omdat de locatie binnen het bestaand stedelijk gebied ligt en daarmee voldoet aan trede 2, hoeft trede 3 niet te worden doorlopen. De locatie is bovendien gelegen nabij de op- en afrit van de A28. Aangezien studenten voornamelijk gericht zijn op het openbaar vervoer is de bereikbaarheid via bus en trein van groter belang. Binnen 100 meter van het planinitiatief is een bushalte gelegen, waarbij iedere 15 minuten een bus vertrekt richting het station van Zwolle.

Onderbouwing behoefte

Relevante regio

De actuele relevante regio is het gebied waarbinnen vraag en aanbod van woonruimte plaatsvindt, ook wel de woningmarkt. De woningmarktafbakening verschilt per initiatief en valt niet per definitie samen met een bestuurlijke regio. In de Regionale Woonprogrammering (april 2017) van West-Overijssel is beschreven dat het bij de relevante reikwijdte c.q. het verzorgingsgebied van een functie gaat om het gebied waar het zwaartepunt van de marktbehoefte aan de betreffende ontwikkeling zich bevindt. Zoals is beschreven in de memo, is de bouw van studentenhuisvesting niet vergelijkbaar met de bouw van woningen. De markt voor studentenhuisvesting is gericht op het lokale niveau en sterk gebonden aan de locatie van de onderwijsinstellingen. Voor de bepaling van de behoefte van de ontwikkeling “Studentenhuysvesting bouwdeel D” is daardoor de ontwikkeling van het aantal studenten in Zwolle van belang.

Op basis van de actuele regionale woningmarkt wordt de kwantitatieve en de kwalitatieve behoefte (stap 1 van de ladder) voor wonen in beeld worden gebracht.

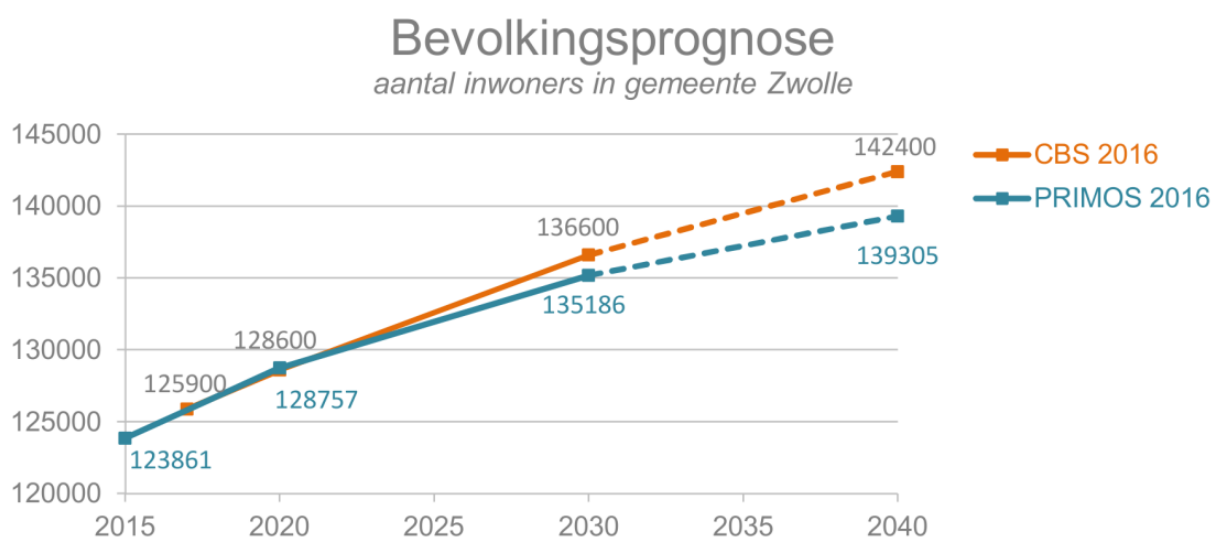
Kwantitatieve vraag

In deze paragraaf is de behoefte (vraagontwikkeling) van studentenappartementen in Zwolle in beeld gebracht. Dit is gedaan aan de hand van zowel huishoudens- en bevolkingsprognoses als vanuit ontwikkelingen van aantal ingeschreven studenten hbo-instelling.

Bevolkings- en huishoudensprognose

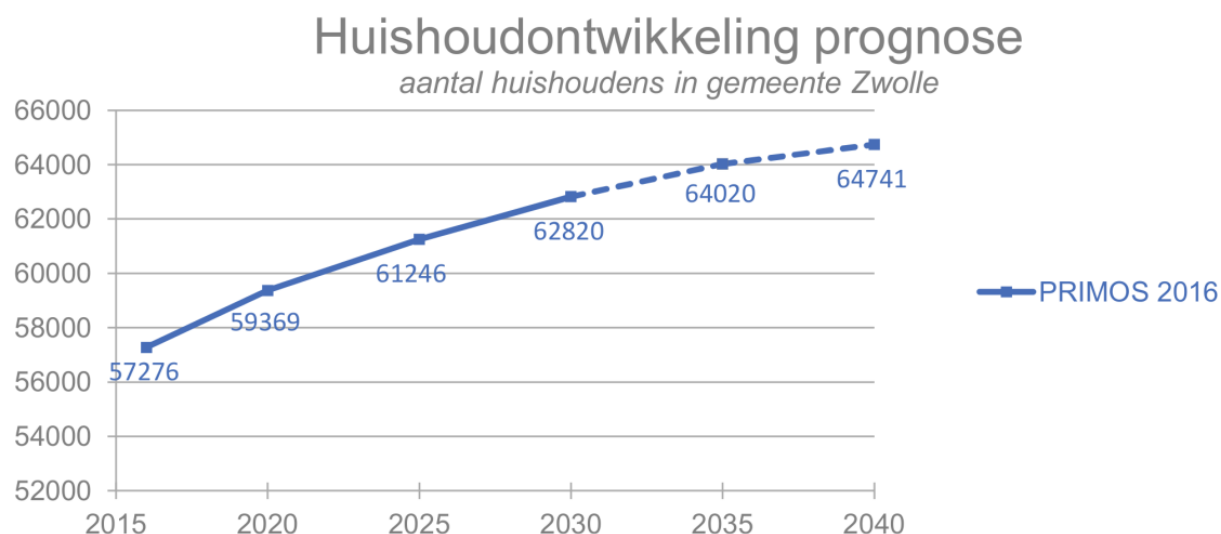
Uit de prognoses van het CBS en Primos blijkt dat Zwolle de komende jaren gekenmerkt wordt door groei van het aantal inwoners. Het aantal huishoudens in Zwolle neemt jaarlijks toe: van 57.276 in 2016 tot 64.741 huishoudens in 2040. Dat betekent een toename met 7.465 huishoudens in 2040.

Figuur 1: Bevolkingsprognose



Bron: CBS en Primos 2016, bewerking gemeente Zwolle

figuur 2: Huishoudensontwikkeling prognose



Bron: CBS en Primos 2016, bewerking gemeente Zwolle

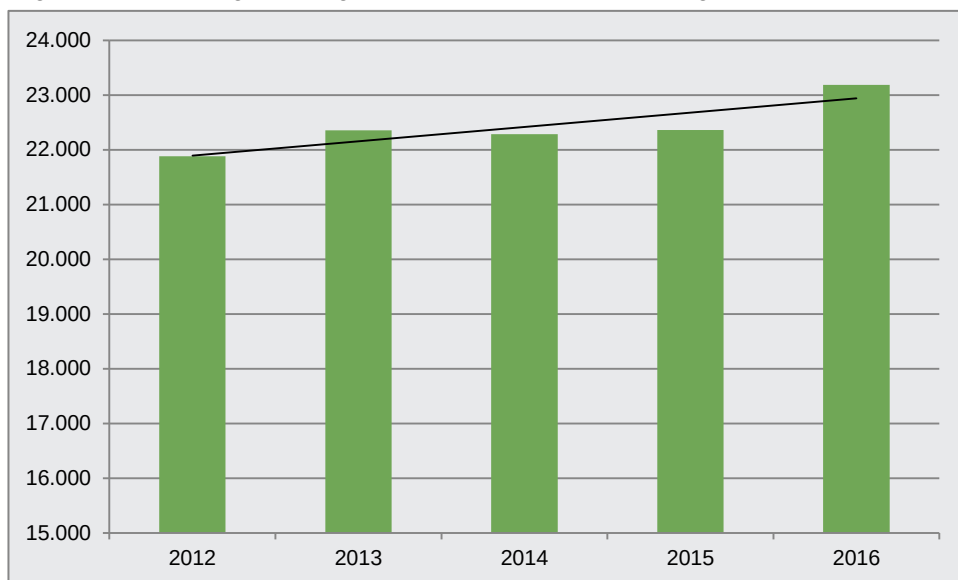
De groei van het aantal inwoners en huishoudens heeft zich vertaald in een verwachte woningbehoefte van 5.500 tot 6.000 woningen tot 2027 en circa 4.000 woningen vanaf 2027. In relatie tot de Regionale Woonprogrammering (RWP) van de regio West-Overijssel is de gemeente Zwolle tot de afspraak gekomen dat er tot 2027 circa 6.000 woningen mag bouwen, dus gemiddeld 600 woningen per jaar.

In het kader van de RWP van de regio West-Overijssel is de woningvoorraad en -aanbod per gemeente (periode 2017 tot en met 2026) inzichtelijk gemaakt. De gemeenten in West-Overijssel maken in het RWP West-Overijssel de afspraak dat iedere gemeente maximaal 100% van de eigen vraag naar woningen als harde plancapaciteit beschikbaar mag hebben. Zwolle beschikt over een harde plancapaciteit van 4.100 woningen, waarvan 1.525 uit een directe bouwtitel en 2.575 uit een uitwerkingsplicht/wijzigingsbevoegdheid. Dit is 70 tot 85% van de woningvraag van de periode 2017 tot en met 2026. Hieruit blijkt dat er binnen Zwolle nog ruimte is voor de toevoeging van woningen.

Ontwikkeling ingeschreven studenten

De huishoudensprognose en de woningbouwvraag doet geen specifieke uitspraken over de doelgroep studenten. Uit de ontwikkeling van het aantal ingeschreven studenten bij hbo-instellingen blijkt dat het aantal studenten in Zwolle de afgelopen jaren is toegenomen. Ondanks de invoering van het studieleenstelsel staat in de woonvisie 'Ruimte voor Wonen 2017-2027' beschreven dat het aandeel studenten onder huurwoningzoekenden gelijk is gebleven aan voorgaande jaren (10%). De groei van het aantal ingeschreven studenten geeft daardoor naar verwachting een groeiende vraag naar studenten-huisvesting.

Figuur 3: Ontwikkeling aantal ingeschreven studenten hbo-instelling, 2012-2016

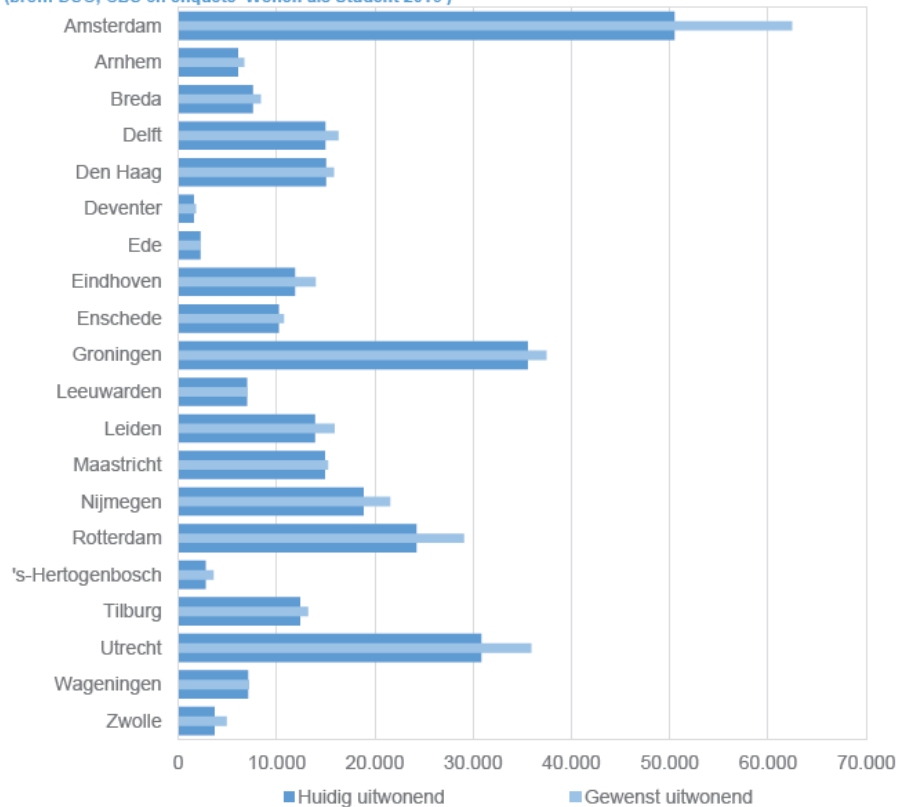


Bron: DUO (<https://duo.nl/open Onderwijsdata/databestanden/ho/ingeschreven/hbo-ingeschr/ingeschrevenen-hbo1.jsp>)

Ontwikkeling vraag studentenhuysvesting

Kences heeft een onderzoek uitgevoerd naar de huisvestingswensen van studenten. In de onderzoek komen zowel de kwantitatieve als kwalitatieve aspecten naar voren. Uit dit onderzoek blijkt dat de vraag en het aanbod aan studentenhuysvesting niet in evenwicht zijn. Op dit moment zijn er namelijk minder studenten uitwonenden dan gewenst (zie onderstaande figuur).

Figuur 2.19: Huidig en gewenst aantal uitwonende voltijdstudenten naar (gewenste) woonstad, collegejaar '15-'16
(bron: DUO, CBS en enquête 'Wonen als Student 2016')



Tabel D.12: Studentenaantallen naar type onderwijsinstelling, woonsituatie en doelgroep per scenario van Wageningen, Zwolle en overige steden, collegejaren '15-'16 en '23-'24 (bron: DUO, CBS, telling ABF en Apollo 2016, ABF Research)

			Wageningen			Zwolle			Overig			
			'15-'16	'23-'24		'15-'16	'23-'24		'15-'16	'23-'24		
			Weinig	Veel		Weinig	Veel		Weinig	Veel		
Hbo	Thuiswonend	Binnen studiestad	0	10	10	830	830	860	240	0	0	
		Buiten studiestad	200	210	240	11.100	11.260	11.780	730	980	1.040	
	Uitwonend	Binnen studiestad	50	100	110	2.660	2.270	1.990	590	360	320	
		Buiten studiestad	160	130	120	3.520	3.350	3.110	290	200	180	
	Internationaal	Binnen studiestad	0	20	10	50	50	50	50	40	30	
		Buiten studiestad	0	30	40	80	100	110	40	40	40	
	Studenten	Totaal	410	500	540	18.250	17.860	17.890	1.940	1.610	1.610	
	Doelgroep	Primair		50	120	120	2.710	2.320	2.040	640	400	350
		Secundair		360	280	270	600	600	560	37.910	790	750
Totaal			400	400	390	3.310	2.910	2.600	38.550	1.190	1.100	

Het onderzoek laat zien dat op de langere termijn (prognose collegejaar 2023-2024) het aantal uitwonende studenten in de studiestad Zwolle en buiten de studiestad iets zal afnemen. Deze afname heeft onder andere te maken met de invoering van het studievoorschot. Deze afname van circa 390 - 670 in de studiestad Zwolle en circa 170 - 410 studenten buiten de studiestad is echter beperkt in relatie tot de huidige vraag (1.200 woningen). Op basis van de monitor kan geconcludeerd worden dat er op dit moment een vraag is naar studentenwoningen.

Conclusie

Vanuit de bevolkingsprognose, huishoudensprognose en de groei van het aantal ingeschreven studenten kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een kwantitatieve woningbehoefte. Het initiatief 'Studentenhuisvesting bouwdeel D' speelt daardoor in op de actuele, regionale vraag naar meer woningen.

B1.3 Kwalitatieve vraag

In deze paragraaf is de behoefte gespecificeerd naar woonmilieu.

Woonvisie Ruimte voor wonen 2017-2027

In de woonvisie "Ruimte voor wonen 2017-2027" geeft de gemeente Zwolle weer hoe zij de stad verder willen laten groeien en hoe zij een volgende stap willen maken naar verstedelijking. Zwolle wordt gekenmerkt door geboortegroei. Daarnaast komen mensen heel gericht naar Zwolle. Zwolle wil haar sterke regiofunctie behouden en zich als centrumstad van Noordoost Nederland verder ontwikkelen.

De woonvisie van de gemeente Zwolle richt zich op de vier ambities die zij verder willen versterken: Zwolle is ...

1. Sterke groeistad: faciliteren van economische groei door duurzaam om te gaan met ruimtegebruik. Op die manier is Zwolle een aantrekkelijke woon, werk- en (be)leefstad voor jong en oud.
2. Vernieuwende woonstad: Zwolle biedt ruimte aan vernieuwende, creatieve en betaalbare woonconcepten.
3. Solidaire leefstad: Zwolle draagt voor een prettig woonomgeving waar iedereen zich thuis voelt en zichzelf naar vermogen kan redden.
4. Duurzame deltastad: Zwolle waardeert haar aantrekkelijke ligging aan de delta en zet in op een duurzaam woon- en leefklimaat en een toekomstbestendige stad.

De gemeente Zwolle streeft naar een goede mix van woningen, waarbij aandacht is voor huur- en koopwoningen in de verschillende prijssegmenten (goedkoop, middelduur en duur). Een andere ambitie is het vergroten van de woonfunctie in de binnenstad en de schil daar omheen.

Met betrekking tot studentenwoningen is het volgende opgenomen in de woonvisie:

“Het aandeel studenten onder huurwoningzoekenden is 10% in 2015 en hiermee gelijk gebleven aan voorgaand jaar. Wat voor Zwolle spannend wordt, is wat studenten gaan doen. Met de invoering van het studieleenstelsel zien we dat studenten vaker bij hun ouders blijven wonen, vooral bij HBO-studenten. De vraag is of studenten op een later moment wel weer op kamers gaan of naar Zwolle trekken na hun studie. Dat kan een grote impact hebben op de woningbehoefte. Voor een toekomstbestendige stad met vier HBO vestigingen is er een duidelijke opgave om sterk in te zetten op het behouden en binden van studenten en net afgestudeerden aan onze stad”

De toevoeging van studentenwoningen past binnen de wens van de gemeente Zwolle met betrekking tot het evenwichtige stedelijke programma die zij willen nastreven. Bovendien sluit de bouw van studentenwoningen aan bij de ambitie om zoveel mogelijk studenten te behouden en te binden aan de stad.

Strategische agenda Binnenstad Zwolle, 2017-2022

Zwolle heeft de ambitie om de top van meest aantrekkelijke binnensteden te bereiken en daarmee de magneetwerking op (nieuwe) inwoners, studenten, bedrijven en bezoekers te versterken. De binnenstad vormt een bruisende plek waar voor iedereen wat te beleven is.

Om dit te bereiken wordt in de strategische agenda onder andere ingezet op de volgende ambities:

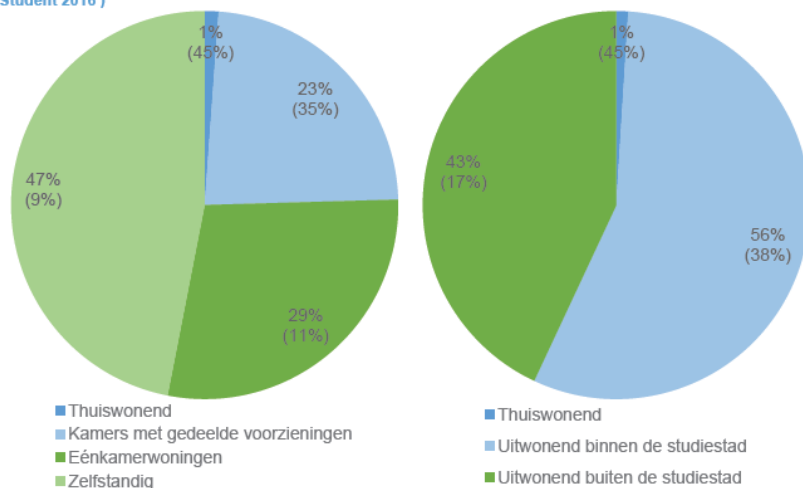
- *Groei:* Steeds meer mensen maken gebruik van de binnenstad. Het is noodzakelijk dat de schil rondom de historische binnenstad verder verstedelijkt en daarmee qua sfeer en beleving beter aansluit op de historische binnenstad.
- *Wonen:* Versterken van wonen in en rondom de binnenstad. In de binnenstad (en schil) is er ruimte voor meer woningbouw.
- *Studeren:* Versterken van de binding van studenten en jongeren met Zwolle en ze te verleiden om Zwolle te kiezen als woonstad.

De toevoeging van studentenwoningen past binnen de ambitie van de gemeente Zwolle in relatie tot het toevoegen van woningen in en rondom de binnenstad en het versterken van de binding van studenten en jongeren met Zwolle.

Landelijke monitor studentenhuishuisvesting

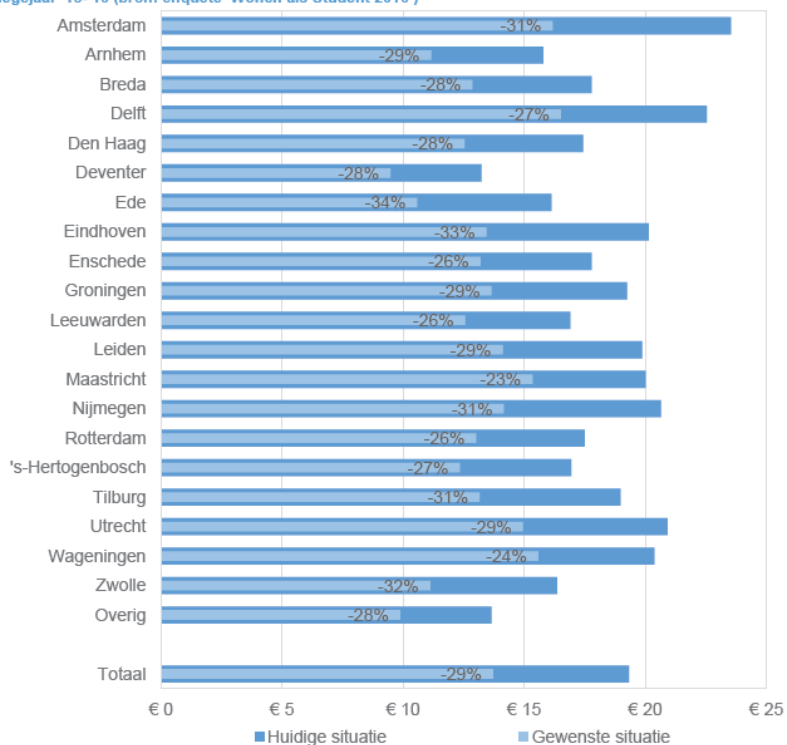
De landelijke monitor studentenhuishuisvesting maakt inzichtelijk wat de woonwensen van studenten zijn. Uit het onderzoek blijkt dat studenten zowel binnen als buiten de studiestad zich willen vestigen. Hierbij hebben studenten een lichte voorkeur voor een woonruimte in de stad waar zij studeren (56%). Studenten wonen daarbij het liefst in een zelfstandige woonruimte met eigen voorzieningen.

Figuur 5.2: Gewenste type woonruimte en woonlocatie van voltijdstudenten die binnen één jaar wensen te verhuizen (tussen haakjes de huidige situatie van deze studenten), collegejaar '15-'16 (bron: enquête 'Wonen als Student 2016')



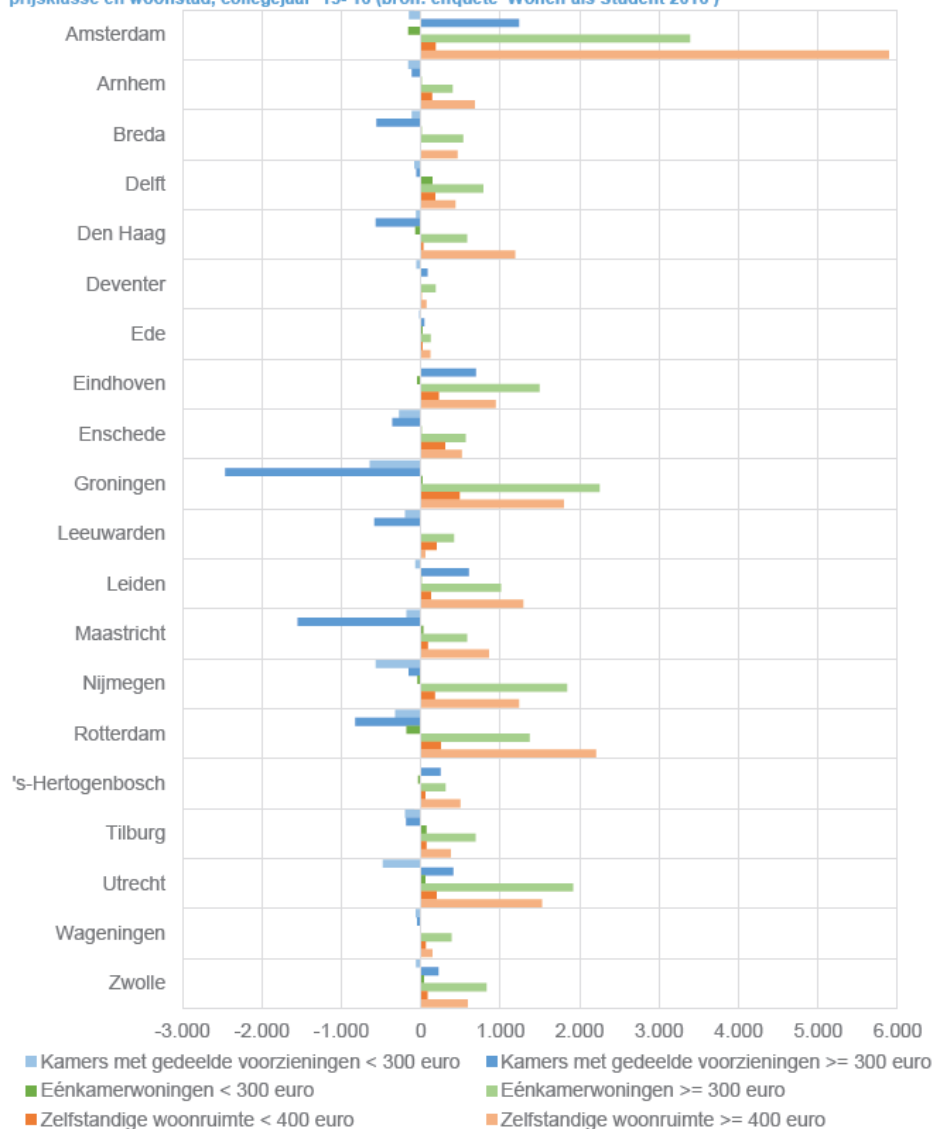
In Zwolle is er met name vraag naar goedkopere huisvesting. In de onderstaande grafiek is te zien dat de maandelijkse woonlasten in Zwolle 32% hoger liggen dan de gewenste maandlasten. Dit verschil is groot in vergelijking met andere studiesteden.

Figuur 5.8: Afwijking tussen huidige en gewenste woonlasten per vierkante meter inclusief bijkomende lasten en vóór aftrek van huurtoeslag van uitwonende voltijdstudenten die in dezelfde stad willen blijven wonen naar woonstad (gecorrigeerd voor verschillen in samenstelling naar type woonruimte tussen huidig en gewenst), collegejaar '15-'16 (bron: enquête 'Wonen als Student 2016')



De bovenstaande gegevens samen laten zien dat er in Zwolle met name vraag is naar het duurdere segment eenkamerwoningen en het duurdere segment zelfstandige woonruimten.

Figuur 5.10: Verschil tussen vraag en aanbod o.b.v. verhuiscandidate binnen een halfjaar naar type woonruimte, prijsklasse en woonstad, collegejaar '15-'16 (bron: enquête 'Wonen als Student 2016')



Het planinitiatief, in relatie tot de realisatie van betaalbare zelfstandige wooneenheden voor studenten, past binnen de huidige vraag onder studenten.

B.1.4 Conclusie: confrontatie vraag en aanbod

Het woonprogramma van het initiatief "Studentenhuysvesting bouwdeel D" in Zwolle voorziet in een actuele regionale behoefte:

- De gemeente Zwolle wordt de komende jaren gekenmerkt door een groei van de bevolking en het aantal huishoudens.
- De groei van het aantal inwoners en huishoudens heeft zich vertaald in een verwachte woningbehoefte van 5.500 tot 6.000 woningen tot 2027 en circa 4.000 woningen vanaf 2027.
- In het kader van de Regionale Woonprogrammering voor de regio West-Overijssel is afgesproken dat maximaal 100% van de eigen vraag naar woningen als harde plan capaciteit beschikbaar is.

baar mag hebben. Voor Zwolle geldt nu een percentage 70 tot 85% van de woningvraag van de periode 2017 tot en met 2026. Hieruit blijkt dat er binnen Zwolle nog ruimte is voor de toevoeging van woningen.

Het aantal ingeschreven studenten is de afgelopen jaren gegroeid. Ondanks de invoering van het studieleenstelsel is het aandeel studenten onder huurwoningzoekenden gelijk gebleven aan voorgaande jaren (10%). De groei van het aantal ingeschreven studenten geeft daardoor naar verwachting een groeiende vraag naar studentenhuisvesting.

- Op dit moment is de vraag en het aanbod in relatie tot studentenhuisvesting niet in balans en is er sprake van een onder aanbod.
- Het planinitiatief sluit aan bij de huidige vraag naar zelfstandige wooneenheden voor studenten in de prijscategorie vanaf 400 Euro.
- De toevoeging van studentenwoningen past binnen de wens van de gemeente Zwolle met betrekking tot het evenwichtige stedelijke programma die zij willen nastreven.
- Bovendien sluit de bouw van studentenwoningen aan bij de ambitie om zoveel mogelijk studenten te behouden en te binden aan de stad, zoals geformuleerd binnen de strategische agenda en de woonvisie.