



Laddertoets uitbreiding centrum- gebied Zwolle-Stadshagen

Opdrachtgever: VOF de Stadsmaker

Rotterdam, 18 mei 2021

Laddertoets uitbreiding centrum- gebied Zwolle-Stadshagen

Opdrachtgever: VOF de Stadsmaker

Wilbert Kroesen
Bas Gerretsen

Rotterdam, 18 mei 2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Leeswijzer	6
2	Laddertoets detailhandel en horeca	7
2.1	Afbakening ruimtelijke verzorgingsgebied detailhandel en horeca	7
2.2	Kwantificering distributieve ruimte	7
2.2.1	Prognose inwoners	8
2.3	Kwantificering distributieve ruimte	8
2.3.1	Relevante omzetkengetallen voor berekening distributieve ruimte	8
2.3.2	Kwantitatieve behoefte detailhandel en horeca	9
2.4	Benutting van leegstaande panden en inventarisatie van harde plancapaciteit	11
2.5	Gemeentelijk en provinciaal detailhandelsbeleid	12
3	Laddertoets woningen	14
3.1	Te weinig plancapaciteit woningbouw in West-Overijssel, w.o. Zwolle	14
3.2	Afbakening ruimtelijke verzorgingsgebied woningbouw Stadshagen	15
3.3	Kwantitatieve behoefte woningbouw Stadshagen	15
3.4	Harde en zachte plancapaciteit woningbouw Stadshagen	16
3.5	Gemeentelijk en provinciaal woningbouwbeleid	18
4	Conclusies en bevindingen	19

1 Inleiding

De vennootschap onder firma De Stadsmaker werkt aan een uitbreiding van het centrumgebied van de wijk Stadshagen in het westen van Zwolle. Een bestemmingsplan moet deze uitbreiding planologisch mogelijk gaan maken. Ten behoeve van de onderbouwing van dit bestemmingsplan dient getoetst te worden in hoeverre het functioneel programma van de uitbreiding voldoet aan de vereisten die gesteld worden aan een dergelijke nieuwe stedelijke ontwikkeling vanuit de ladder voor duurzame verstedelijking.

1.1 Aanleiding

Stadshagen is een nieuwe woonwijk in het noordwesten van het stedelijk gebied van Zwolle. De wijk beschikt over één midden in de wijk gelegen centrumgebied met een breed aanbod aan detailhandel, horeca en overige dienstverlening, zowel commercieel als maatschappelijk.

Ligging centrumgebied Stadshagen

Om in de behoeften van de groeiende wijk te blijven voorzien wordt het centrumgebied vergroot. Figuur 1.1 geeft de locatie weer van de wijk Stadshagen en haar centrumgebied.

Figuur 1.1 Locatie centrumgebied Stadshagen



Bron: Ecorys

In figuur 1.2 is het plangebied van de ontwikkeling afgebeeld: het driehoekige grondvlak dat direct aansluit op het bestaande centrumgebied. De uitbreiding moet aanvullend worden op het bestaande aanbod aan voorzieningen: de aansluitende grijze bouwvlakken. Bij de aanbesteding van het werk heeft de gemeente dit als voorwaarde bedongen. Aan de zuidzijde van figuur 1.2 is de aan twee zijdes bewinkelde Wade te zien, waar onder meer de twee supermarkten zijn gelegen. Aan de zuidzijde van de nieuwbouw komt een nieuwe supermarkt.

Figuur 1.2: Ligging projectlocatie binnen centrum van Stadshagen



Bron: inschrijvingsdocument aanbesteding 2019

[Bedoeling en centrale vraagstelling](#)

In uitspraken in 2015 heeft de Raad van State bepaald dat woningbouwplannen met meer dan 11 12 woningen als stedelijke ontwikkeling kunnen worden gezien. Voor een winkel- en horecaplan ligt de ondergrens van een stedelijke ontwikkeling bij een bruto-vloeroppervlakte van minder dan 500 m². De beoogde uitbreiding van het winkelcentrum in Stadshagen voorziet in een toevoeging van meer dan 12 woningen en meer dan 500 m².

Dit betekent dat er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Derhalve is de ladder van duurzame verstedelijking van toepassing voor het woningbouwprogramma en het programma voor detailhandel en horeca. Op de noodzaak van eventuele toetsing van de overige stedelijke functies in de ontwikkeling aan de ladder wordt aan het eind van deze paragraaf ingegaan.

Een bestemmingsplan gaat de ontwikkeling planologisch mogelijk maken. Het Besluit ruimtelijke ordening schrijft voor, dat de behoefte aan de ontwikkeling in de toelichting op het plan wordt getoetst aan de vereisten van de ladder voor duurzame verstedelijking. Dit ladderrapport is de onderbouwing van deze paragraaf. Het rapport zal als bijlage bij de toelichting worden gevoegd. De centrale vraagstelling van dit onderzoek is daarmee als volgt:

In hoeverre voldoet het functionele programma van de uitbreiding van het centrumgebied met betrekking tot detailhandel & horeca en wonen aan de vereisten van de ladder duurzame verstedelijking?

[Voorgesteld functioneel programma](#)

Op dit moment is de nieuwe ontwikkeling nog niet zo ver uitgewerkt dat definitief bekend is hoeveel woningen en hoeveel m² voorzieningen worden gerealiseerd. Het ontwerpproces verkeert in de fase van voorlopig ontwerp. Op basis van dit ontwerp kan van het volgende functioneel programma, in hoofdlijnen, worden uitgegaan:

- voor de [woningen](#) is dat 55-65 koopwoningen, bijna 90 vrije sector woningen en daarnaast 60 zorgenheden/-woningen;

- voor de **voorzieningen** is dat circa 5.575 m2 commercieel en circa 3.175 m2 overige stedelijke functies. Dit is inclusief de algemene ruimte, te weten: circa 700 m2 distributiegang en vrije opslagruimte, circa 160 m2 installatieruimte en circa 960 m2 vrije circulatieruimte op de begane grond van de stadsfoyer. De circa 250 m2 van de twee expeditiezones is niet meegerekend. Het gaat bij de 5.575 m2 en 3.175 m2 om bouwkundige vloeroppervlakte. In tabel 1.1 wordt nagegaan welk deel van deze bouwkundige vloeroppervlakte betrekking heeft op bruto vloeroppervlakte (= bvo) op winkelvloeroppervlakte (m.b.t. detailhandel) en op verkoopoppervlakte (m.b.t. horeca), dat wil zeggen: op vloeroppervlakte die relevant is voor het bestemmingsplan.

Daarnaast wordt ondergronds een parkeerverdieping en bovengronds een parkeerhuis aangebracht.

Commerciële toevoegingen

Voor de bepaling van het verwacht aantal m2 winkelvloeroppervlakte (= wvo) aan dagelijkse en niet-dagelijkse detailhandel en voor de bepaling van het aantal m2 verkoopoppervlakte (= vo) aan restaurants en cafés van de minima en maxima bvo uitgegaan, die in tabel 1.1 staan vermeld.

Tabel 1.1 Geraamd aantal m2 bvo volgens voorlopig ontwerp

	M2 bvo min-max, alle verdiepingen	M2 wvo / vo alle verdiepingen
Dagelijkse detailhandel	2.200-2.400 m2 (2.300 m2 bvo)	2.200 m2 wvo
Niet-dagelijkse detailhandel	1.200-1.400 m2 (1.300 m2)	1.250 m2 wvo
Restaurants en cafés	900-950 m2 (925 m2 bvo)	675 m2 vo
Overige commerciële diensten	150-200 m2 bvo (175 m2 bvo)	
Commerciële dienstverlening	4.500-5.000 m2 bvo (4.600 m2 bvo)	
Commerciële dienstverlening, inclusief distributiegangen, installatieruimte en vrije circulatieruimte stadsfoyer	5.575 m2¹	

Bron: voorlopig ontwerp de Stadsmaker, bewerking Ecorys

Het uiteindelijk te realiseren aanbod aan commerciële voorzieningen zal naar verwachting tussen deze minima en maxima uitkomen. Vervolgens is (uitgaande van collectieve distributiegangen en expeditieruimte, als algemene voorziening) in de derde kolom van tabel 1.1 geraamd hoeveel m2 winkelvloeroppervlakte en m2 verkoopoppervlakte horeca er zal worden toegevoegd. Deze drie metrages komen in de tabellen 2.7, 2.8 en 2.9 terug, bij de berekening van de distributieve ruimte. Voor de overige commerciële diensten blijft de vloeroppervlakte onder de 500 m2 bvo, onder de grens van ten minste 500 m2 bvo voor de toetsing aan de ladder.

Maatschappelijke functies

In de ontwikkeling wordt in totaal circa 3.175 m2 aan maatschappelijke functies voorzien. Al deze functies worden aan de stadsfoyer gesitueerd. De architectonisch verbindende schakel van de stadsfoyer wordt een lichte en hoge overdekte ruimte. De begane grond van de stadsfoyer wordt algemeen toegankelijk.

¹ Exclusief circa 250 m2 expeditiezones,

Een deel van de vloer van de stadsfoyer wordt commercieel aangewend. De definitieve commerciële aanwending van deze vloeroppervlakte is nog niet bekend. In tabel 1.1 is deze circa 600 m2 bvo commerciële aanwending vooralsnog toegedeeld aan de horeca, om deze vloeroppervlakte mee te kunnen nemen in de laddertoets in dit rapport. Dit geldt ook voor het paviljoen in de daktuin op de eerste verdieping (circa 120 m2 bvo).

De Stadsfoyer wordt een bruisend en gastvrije plek waar iedereen zich welkom en gewaardeerd voelt. Een inclusieve ontmoetingsplek voor kinderen van 0 tot 100 jaar. Je bent hier jong of je wordt het weer. De Stadsfoyer biedt ruimte aan verscheidenheid van activiteiten waarbij spel de rode draad is die letterlijk en figuurlijk verbindt. Al spelend om je in contact met bekenden en onbekenden. In de Stadsfoyer drink je een kopje koffie, ontmoet je nieuwe mensen, kan je lekker (voor)lezen of werken. In de Stadsfoyer ben je nooit alleen. De Stadsfoyer krijgt een gemengd aanbod vanuit 4 werelden: de MeetinStore, ontmoeting en ontspanning op de begane grond; de ConceptStore, handel en bedrijvigheid op de begane grond; de WorkinStore, werken op de begane grond en de verdieping en de Stadstuin, ontmoeting en ontspanning buiten op de verdieping in de open lucht, rond de paviljoens.

Circa 1.200 m2 van de 3.175 m2 voor de overige stedelijke functies zal worden aangewend als kinderopvang. Voor de overige 1.975 m2 bvo, bestaande uit het overige deel van de vloer van de stadsfoyer (circa 960 m2) en de andere op de stadsfoyer georiënteerde vloeroppervlakte op de eerste verdieping (circa 300 m2 bvo) en de tweede verdieping (circa 700 m2 bvo) wordt aan een menging van soorten maatschappelijke voorzieningen gedacht, bijvoorbeeld aan praktijk- en therapieruimte voor zorgverleners en/of paramedische dienstverlening, multifunctionele ruimte als ontmoetingsruimte, cultuur (wellicht zelfs een bibliotheek), werkplekken voor ZZP'ers, opleidingen en overheid en verder vrije, algemene circulatieruimte op de vloer van de stadsfoyer.

Het is nog niet bekend hoe deze 1.975 m2 bvo precies wordt verdeeld over de categorieën 'kantoor' en 'overige stedelijke functies', die in de handreiking ladder duurzame verstedelijking worden onderscheiden. In ieder geval zal er minder dan 500 m2 verhuurbare vloeroppervlakte aan kantoorruimte worden gerealiseerd. Daarmee is er geen laddertoets voor nieuwe kantoorruimte nodig.

In de ladderparagraaf van de toelichting van het bestemmingsplan wordt nagegaan in hoeverre de 1.200 m2 bvo kinderopvang voldoet aan de vereisten van de ladder en zal worden bekeken in hoeverre er een toets aan de ladder nodig zal zijn voor de overige maatschappelijke functies.

1.2 Leeswijzer

In [hoofdstuk 2](#) wordt de behoefte aan het voorziene programma voor detailhandel en horeca van de uitbreiding van het centrumgebied Stadshagen onderzocht. Daarbij wordt de harde plancapaciteit aan winkel- en horecaplannen in de wijk onderzocht en wordt nagegaan in hoeverre er op korte termijn leegstaande panden in de wijk via transformatie of anderszins geschikt te maken zijn voor de detailhandel en horeca. Daarna wordt nagegaan in hoeverre het voor de ontwikkeling voorziene programma aan detailhandel en horeca past binnen het gemeentelijk en provinciaal beleid. In [hoofdstuk 3](#) wordt de behoefte aan het voorziene programma voor wonen van de uitbreiding van het centrumgebied Stadshagen onderzocht, volgens dezelfde werkwijze. In [hoofdstuk 4](#) worden conclusies getrokken met betrekking tot de centrale vraagstelling.

2 Laddertoets detailhandel en horeca

In dit hoofdstuk wordt de distributieve ruimte aan het voorziene programma van de uitbreiding van het centrumgebied Stadshagen onderzocht voor detailhandel en horeca. In paragraaf 2.1 wordt eerst het verzorgingsgebied afgebakend. In paragraaf 2.2 wordt vervolgens de kwantitatieve behoefte onderzocht en in paragraaf 2.3 worden de harde plancapaciteit en bruikbare leegstand in de wijk geïnventariseerd. Daarna wordt nagegaan op de vraag in hoeverre het voor de ontwikkeling voorziene programma aan detailhandel en horeca past binnen het gemeentelijk en provinciaal detailhandels- en horecabeleid.

2.1 Afbakening ruimtelijke verzorgingsgebied detailhandel en horeca

In tabel 2.1 is met behulp van het Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2019 (gepubliceerd in februari 2020) vastgesteld waar de omzet van detailhandel in het centrumgebied van Stadshagen vandaan komt.² Een recentere bron, die even betrouwbaar is, is niet beschikbaar.

Tabel 2.1 Omzetherkomst van dagelijkse en niet-dagelijkse detailhandel in Stadshagen

	Dagelijkse detailhandel	Niet-dagelijkse detailhandel
Uit de wijk Stadshagen	83,6%	66,3%
Omzettoevoering	16,4%	33,7%

Bron: Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2019; bewerking Ecorys

Uit het koopstromenonderzoek blijkt dat ongeveer 84 procent van de omzet van de dagelijkse detailhandel wordt besteed door de inwoners van de wijk Stadshagen. Circa 16 procent van de dagelijkse omzet vloeit van elders toe, waarvan ongeveer 8,5% uit de aanliggende wijk Westenholtte en iets meer dan 3% uit de andere woongebieden van Zwolle. Iets minder dan 5% van de dagelijkse omzet vloeit toe uit de rest van de streek (Hasselt: 1,5%) en de rest van Nederland.

Voor de niet-dagelijkse detailhandel geldt dat circa 66 procent van de omzet door de inwoners van de wijk Stadshagen wordt besteed. Ongeveer 34% van de niet-dagelijkse omzet vloeit van elders toe, waarvan iets meer dan 13% uit Westenholtte en iets meer dan 6% uit de rest van Zwolle. Bijna 15% van de niet-dagelijkse omzet komt uit de streek (Hasselt: 5%) en de rest van Nederland.

Op grond van deze gegevens wordt vastgesteld dat de wijk Stadshagen het relevante verzorgingsgebied is voor de winkels en horeca in het centrumgebied van Stadshagen.

2.2 Kwantificering distributieve ruimte

In deze paragraaf wordt de kwantitatieve behoefte aan extra detailhandel en horeca onderzocht. Beginpunt is de prognose voor het aantal inwoners van het verzorgingsgebied. Het is gewoonte om laddertoetsen te baseren op tien jaar, de bestemmingsplanperiode. Daarom zijn berekeningen in dit rapport gebaseerd op een vergelijking van de marktsituatie op dit moment (begin 2021) met die over vijf jaar (begin 2026) en over tien jaar (begin 2031).

² I&O Research: "Koopstromenonderzoek Oost-Nederland" (2019); I&O Research heeft de tellingen voor het centrumgebied van Stadshagen aangeleverd.

2.2.1 Prognose inwoners

Het inwonertal van de wijk Stadshagen was 26.244 op 1 januari 2021. Toegepast is de meest actuele prognose van het aantal inwoners van de wijk Stadshagen voor de jaren 2025 en 2030 van de gemeente Zwolle.³ Op basis van de historische groei per jaar zijn prognoses voor 1-1-2026 en 1-1-2031 berekend.

Tabel 2.2 Historische ontwikkeling en prognose aantal inwoners wijk Stadshagen

Inwoners Stadshagen	
01/01/2010	19.485
01/01/2015	22.810
01/01/2020	25.610
01/01/2021	26.245
01/01/2026	30.265
01/01/2031	32.310

Bron: CBS 2021, gemeente Zwolle 2021, bewerking Ecorys

De groei van de bevolking wordt mogelijk gemaakt door de gestage bouw van nieuwe woningen in deze wijk. In het volgende hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de woningbouwplannen.

2.3 Kwantificering distributieve ruimte

In deze paragraaf wordt berekend welke distributieve ruimte er ontstaat in de komende tien jaren voor de dagelijkse detailhandel, niet-dagelijkse detailhandel en restaurants & cafés.

2.3.1 Relevante omzetkengetallen voor berekening distributieve ruimte

Bij de berekening van de distributieve ruimte voor detailhandel en horeca wordt gebruik gemaakt van nationale kengetallen met betrekking tot de besteding per inwoner per jaar, in termen van netto-omzet. De lokaal haalbare omzet per m2 (= vloerproductiviteit) wordt dan vergeleken met een norm, namelijk de gemiddelde vloerproductiviteit van het betreffende deel van de detailhandel in Nederland. Daarmee wordt verondersteld dat de lokale detailhandel en horeca rendabel kan functioneren bij de nationale gemiddeldes voor de vloerproductiviteit.

Tabel 2.3 Omzetkengetallen 2019 ten behoeve van de berekening van de distributieve ruimte

	Netto-omzet per inwoner	Normatieve vloerproductiviteit
Dagelijkse detailhandel	€ 2.740 per inwoner	€ 7.948 per m2 wvo
Niet-dagelijkse detailhandel	€ 2.640 per inwoner	€ 2.096 per m2 wvo
Restaurants en cafés	€ 924 per inwoner	€ 2.303 per m2 vo

Bron: INretail/Panteia "Omzetkengetallen 2019" (2020); HorecaDNA (2020)

In tabel 2.3 zijn de laatst gepubliceerde omzetkengetallen gebruikt. De grootste distributie-planologische bureaus zijn betrokken bij de totstandkoming van deze kengetallen. Deze kengetallen zijn gepubliceerd voor de coronacrisis van 2020 en 2021. Door de coronamaatregelen ontstond veel meer of veel minder omzet dan voorheen in vrijwel alle bedrijfssectoren. Het is nog niet bekend of de coronacrisis zal leiden tot structurele wijziging van de consumentenbestedingen op lange termijn, na de crisis. Daarom worden de kengetallen over 2019 toegepast in dit rapport.

³ <https://cijfersoverzwolle.nl/>

Bij de afleiding van de omzetkengetallen voor de detailhandel wordt naar de effecten van on-line detailhandel gekeken. Het deel van de consumentenbestedingen dat on-line wordt uitgegeven wordt niet meegeteld, tenzij het om on-line omzet van winkels zelf gaat. Door in laddertoetsen te kiezen voor de netto-kengetallen wordt het on-line omzetdeel van de winkels meegerekend.

De bestedingsbedragen die in de tweede kolom van tabel 2.3 zijn vermeld, kunnen eventueel gecorrigeerd worden voor het verschil in gemiddeld inkomen per inwoner van Stadshagen en van geheel Nederland. Het gemiddeld inkomen in Stadshagen is, volgens de laatste beschikbare statistiek van het CBS (over het jaar 2018) circa 1,5% lager dan het nationaal gemiddelde. Gezien dit geringe verschil wordt afgezien van de correctie van het bestedingsbedrag.

2.3.2 Kwantitatieve behoefte detailhandel en horeca

In tabel 2.4 wordt berekend hoeveel consumentenomzet de dagelijkse detailhandel in Stadshagen kan gaan realiseren in de jaren 2021, 2026 en 2031.

Tabel 2.4 Haalbare omzet dagelijkse detailhandel Stadshagen in 2021, 2026 en 2031

	Dagelijkse detailhandel 2021	Dagelijkse detailhandel 2026	Dagelijkse detailhandel 2031
Inwoners Stadshagen	26.245	30.265	32.310
Bestedingsbedrag	€ 2.740	€ 2.740	2.740
Bestedingspotentie	€ 71,9 mln	€ 82,9 mln	€ 88,5 mln
Binding wijk Stadshagen	72,2%	80%	80%
Omzet van lokale herkomst	€ 51,9 mln	€ 66,3 mln	€ 70,8 mln
Omzettoevloeiing	16,4%	15%	15%
Omzettoevloeiing	€ 10,2 mln	€ 11,7 mln	€ 12,5 mln
Haalbare omzet	€ 62,1 mln	€ 78,0 mln	€ 83,3 mln

Bron: gemeente Zwolle 2021, I&O Research 2019, bewerking Ecorys

De binding⁴ in de wijk Stadshagen ligt voor de dagelijkse detailhandel rond de 72 procent. Verwacht mag worden dat deze met de uitbreiding van het centrumgebied zal toenemen tot 80 procent in de jaren 2026 en 2031.⁵ Tegelijkertijd zal de omzettoevloeiing relatief iets afnemen, onder meer omdat het dagelijkse aanbod elders ook steeds beter wordt.

Tabel 2.5 Haalbare omzet niet-dagelijkse detailhandel Stadshagen in 2021, 2026 en 2031

	Niet-dagelijkse detailhandel 2021	Niet-dagelijkse detailhandel 2026	Niet-dagelijkse detailhandel 2031
Inwoners Stadshagen	26.245	30.265	32.310
Bestedingsbedrag	€ 2.640	€ 2.640	€ 2.640
Bestedingspotentie	€ 69,3 mln	€ 79,9 mln	€ 85,3 mln
Binding Stadshagen	8,2%	10%	10%
Omzet van lokale herkomst	€ 5,7 mln	€ 8,0 mln	€ 8,5 mln
Omzettoevloeiing	33,7%	30%	30%
Omzettoevloeiing	€ 2,9 mln	€ 3,4 mln	€ 3,6 mln
Haalbare omzet	€ 8,6 mln	€ 11,4 mln	€ 12,1 mln

Bron: I&O Research 2019, bewerking Ecorys

⁴ Het deel van de bestedingspotentie van de inwoners dat in het verzorgingsgebied wordt uitgegeven.

⁵ De binding pleegt te stijgen als het winkelaanbod versterkt. Een toename tot 80% is normal voor verzorgingsgebieden met 30-35.000 inwoners. De binding kan enigszins hoger of lager gaan uitvallen.

In tabel 2.5 wordt de consumentenomzet die de niet-dagelijkse detailhandel in Stadshagen kan gaan realiseren in de jaren 2021, 2026 en 2031 berekend. Ook hier neemt de binding iets toe. De niet-dagelijkse binding is, zoals altijd bij wijkverzorgende winkelcentra, significant lager dan voor dagelijkse detailhandel. Aangenomen wordt dat de omzettoevloeiing de komende jaren relatief iets zal afnemen.

Tabel 2.6 Haalbare omzet horeca Stadshagen in 2021, 2026 en 2031

	Horeca 2021	Horeca 2026	Horeca 2031
Inwoners Stadshagen	26.245	30.265	32.310
Bestedingsbedrag	€ 924	€ 924	€ 924
Bestedingspotentie	€ 24,3 mln	€ 28,0 mln	€ 29,9 mln
Binding Stadshagen	Ca 20%	Ca 20%	Ca 20%
Omzet van lokale herkomst	€ 4,9 mln	€ 5,6 mln	€ 6,0 mln
Omzettoevloeiing	15-20%	15-20%	15-20%
Omzettoevloeiing	€ 1,1 mln	€ 1,3 mln	€ 1,4 mln
Haalbare omzet	€ 6,0 mln	€ 6,9 mln	€ 7,4 mln

Bron: I&O Research 2019, bewerking Ecorys

In tabel 2.6 is de haalbare omzet voor restaurants en cafés geraamd met behulp van de binding en toevloeiing voor de totale detailhandel. Bij het koopstromenonderzoek in de regio Eindhoven is vastgesteld dat op deze wijze de haalbare omzet voor de horeca kan worden geraamd. Bij een goede ontwikkeling van het horeca-aanbod op wijkniveau is een binding van de helft van die van de totale detailhandel (volgens het koopstromenonderzoek) haalbaar.

In de tabellen 2.7, 2.8 en 2.9 wordt de distributieve ruimte in de wijk Stadshaven voor de toevoeging van detailhandel en horeca berekend, uitgaande van de normatieve vloerproductiviteit en de bestaande vloeroppervlakte in de wijk. De uitkomsten zijn afgerond. Bij het vaststellen van de aanwezige vloeroppervlakte is uitgegaan van gegevens van Locatus. Het actueel gebruik en de vloeroppervlakte werden pand voor pand gecontroleerd door Ecorys.

Tabel 2.7 Distributieve ruimte dagelijkse detailhandel 2021-2031

	Dagelijkse detailhandel 2021	Dagelijkse detailhandel 2026	Dagelijkse detailhandel 2031
Haalbare omzet	€ 62,1 mln	€ 78,0 mln	€ 83,3 mln
Aanwezige m2 wvo	4.965 m2	4.965 m2	4.965 m2
Normatieve vloerproductiviteit	€ 7.948 per m2	€ 7.948 per m2	€ 7.948 per m2
Omzetclaim	€ 39,5 mln	€ 39,5 mln	€ 39,5 mln
Haalbare omzet min omzetclaim	€ 22,6 mln	€ 38,5 mln	€ 43,8 mln
Distributieve ruimte	2.850 m2	4.850 m2	5.500 m2
Toevoeging m2 wvo (tabel 1.1)	2.200 m2	2.200 m2	2.200 m2
Resterende distributieve ruimte	650 m2	2.650 m2	3.300 m2

Bron: INretail/Panteia 2020, Locatus 2021, bewerking Ecorys

Tabel 2.8 Distributieve ruimte niet-dagelijkse detailhandel 2021-2031

	Niet-dagelijkse detailhandel 2021	Niet-dagelijkse detailhandel 2026	Niet-dagelijkse detailhandel 2031
Haalbare omzet	€ 8,6 mln	€ 11,4 mln	€ 12,1 mln
Aanwezige m2 wvo	2.769 m2	2.769 m2	2.769 m2
Normatieve vloerproductiviteit	€ 2.096 per m2	€ 2.096 per m2	€ 2.096 per m2
Omzetclaim	€ 5,8 mln	€ 5,8 mln	€ 5,8 mln
Haalbare omzet min omzetclaim	€ 2,8 mln	€ 5,6 mln	€ 6,3 mln
Distributieve ruimte	1.325 m2	2.675 m2	3.000 m2
Toevoeging m2 wvo (tabel 1.1)	1.250 m2	1.250 m2	1.250 m2
Resterende distributieve ruimte	75 m2	1.425 m2	1.750 m2

Bron: INretail/Panteia 2020, Locatus 2021, bewerking Ecorys

Tabel 2.9 Distributieve ruimte horeca 2021-2031

	Restaurants en cafés 2021	Restaurants en cafés 2026	Restaurants en cafés 2031
Haalbare omzet	€ 6,0 mln	€ 6,9 mln	€ 7,4 mln
Aanwezige m2 vo	1.445 m2	1.445 m2	1.445 m2
Normatieve vloerproductiviteit	€ 2.303	€ 2.303	€ 2.303
Omzetclaim	€ 3,3 mln	€ 3,3 mln	€ 3,3 mln
Haalbare omzet min omzetclaim	€ 2,7 mln	€ 3,6 mln	€ 4,1 mln
Distributieve ruimte	1.175 m2	1.550 m2	1.775 m2
Toevoeging m2 vo (tabel 1.1)	675 m2	675 m2	675 m2
Resterende distributieve ruimte	500 m2	875 m2	1.100 m2

Bron: HorecaDNA 2020, Locatus 2021, bewerking Ecorys

Uit de berekeningen volgt dat er voldoende distributieve ruimte is (in 2021) en meer dan voldoende distributieve ruimte in de komende 10 jaren ontstaat (2026, 2031) om de opening van de voorziene dagelijkse en niet-dagelijkse detailhandel en horeca planologisch mogelijk te gaan maken.

Kwalitatieve meerwaarde

Bij de toetsing van een ontwikkeling aan de ladder voor duurzame verstedelijking dient aandacht te worden geschonken aan de kwalitatieve aspecten in het geval dat er te weinig distributieve ruimte beschikbaar zou zijn om de ontwikkeling mogelijk te maken. Omdat er voldoende distributieve ruimte is (in 2021) en ontstaat (2026, 2031) behoeft de kwalitatieve meerwaarde van de ontwikkeling niet uitgewerkt te worden in het kader van deze laddertoets.

2.4 Benutting van leegstaande panden en inventarisatie van harde plancapaciteit

Volgens de handreiking ladder duurzame verstedelijking moet de distributieve ruimte worden verminderd voor de eventuele benutting van panden die leegstaan en een geschikte bestemming hebben en voor de harde plancapaciteit die relevant is voor de casus.

Op dit moment is er geen leegstand van winkel- en horecapanden in het centrumgebied van Stadshagen en in de rest van de wijk.

Uit onze inventarisatie van de plancapaciteit voor nieuwe detailhandel en nieuwe horeca (met name restaurants en cafés) in het [centrumgebied van Stadshagen](#) blijkt dat er geen harde plancapaciteit voor deze sectoren. De plannen voor de uitbreiding van het centrumgebied van Stadshagen behoren (nog) tot de zachte plancapaciteit. Enkele ondernemingen hebben de wens om te

vergroten, te verkleinen en/of te verplaatsen. De Stadsmaker zal bij de invulling van de uitbreiding zo goed mogelijk met deze wensen rekening houden. Deze wensen hebben overigens geen betrekking op zachte of harde plancapaciteit.

[Park de Stadshoeve](#) ligt aan de Oude Wetering, vlakbij het centrumgebied van Stadshagen. Het is een groene oase in het hart van de wijk waar jong en oud elkaar kunnen ontmoeten, spelen en leren. In het park is een wijkboerderij met dierenweide; diverse pluk- en kijktuinen; avontuurlijke speelplekken; een dierenartspraktijk en horeca. In de komende jaren wordt het park verder ingevuld met een maatschappelijke functie. Er wordt niet gedacht aan detailhandel of horeca.

In oktober 2015 werd het totale voorzieningenprogramma voor Stadshagen bekeken. De komst van een wellness-voorziening bleek toegevoegde waarde te hebben. De initiatiefnemers voor het [onthaastingscentrum](#) willen hierin voorzien door zich te richten op zingeving (meditatie, yoga), uitrusten & beleven (sauna's, zwembaden), doelgericht & actief (fitness, bootcamp) en gezondheid & medisch (fysio, acupunctuur). Eerst werd gedacht aan een locatie bij de Milligerplas, maar daar was onvoldoende ruimte. Nu wordt gedacht aan de noordpunt van de Scholtensteeg, op de grens van Stadshagen en de Mastenbroekenpolder. Er wordt gewerkt aan een stedenbouwkundig programma van eisen. Het gaat om zachte plancapaciteit.

Met betrekking tot de nieuwe buurtcombinatie [de Tippe](#) kunnen in de toekomst voorzieningen komen langs de as Belvederelaan (figuur 1.2), het station en het Petuniaplein in Westenholtte. Volgens het 'Koersdocument de Tippe' komt wordt er gedacht aan sport & vrijetijd, zorg en onderwijs en niet aan detailhandel en horeca. Het programma voor de voorzieningen in de Tippe zal in de vervolgfase van het ontwikkelplan uitgewerkt worden.

In het plangebied [Duinzicht-Breezicht](#) is ten noorden van de rotonde Milligerlaan / Stadshagenallee een kavel gereserveerd voor een voorziening. Welke soort voorziening is nog niet bekend. Dit hangt ook af van de groei van het aantal inwoners en de behoefte van bewoners in de omliggende gebieden. Naar verwachting wordt in 2021 gestart met een verkenning van de invulling van de kavel. De uitwerkingsregels van de bestemming "Wonen – Uit te werken" voor dit kavel staan alleen woningbouw toe en geen voorzieningen. Om de voorziening mogelijk te maken is een aanvullend bestemmingsplan noodzakelijk.

Uit de inventarisatie van de plancapaciteit blijkt dat er in de wijk Stadshagen geen harde plancapaciteit is die relevant is voor de vermindering van de berekende distributieve ruimte voor detailhandel en horeca in deze wijk.

2.5 Gemeentelijk en provinciaal detailhandelsbeleid

In de 'Kadernota Detailhandel 2012-2020' van de gemeente Zwolle wordt gesteld, dat de groei van het inwoneraantal van de jongste wijk Stadshagen daar zorgt voor een opgave: de uitbouw van het centrumgebied. De toename van de detailhandel in het centrumgebied van Stadshagen wordt begrensd door de distributieve ruimte die ontstaat door de groei van de wijk.

De gemeente Zwolle heeft de realisatie van de uitbreiding van het centrumgebied in het recente verleden aanbesteed. Het werk is gegund aan VOF de Stadsmaker. Daarmee kan gesteld worden dat de ontwikkeling past binnen het gemeentelijk beleid voor detailhandel.

In de aanbestedingsleidraad werd aangegeven dat maximaal 5.150 tot 6.650 m² bvo aan detailhandel mag worden toegevoegd aan het centrumgebied van Stadshagen. De Stadsmaker overweegt om circa 3.400-3.800 m² bvo detailhandel te gaan realiseren (tabel 1.1). De toevoeging

aan detailhandel blijft daarmee onder het maximum dat de gemeente heeft gesteld. Verder stelt de aanbestedingsleidraad dat een derde supermarkt mag worden gerealiseerd die qua marktsegment aanvullend moet zijn aan de bestaande supermarkten Jumbo en Albert Heijn. De nieuwkomer Lidl onderscheidt zich onder meer door de grote nadruk op huismerken.

De 'Horecavisie Zwolle 2019-2023' (p. 15) geeft aan dat de horeca in winkelgebieden ondersteunend moet zijn aan de detailhandel. Winkelstraten moeten als zodanig herkenbaar zijn, daarom is geclusterde horeca niet op zijn plaats. Horeca kan wel een rustpunt zijn voor winkelend publiek, bijvoorbeeld op een plein. Uitgangspunten zijn daarom daghoreca en mengfuncties in winkelstraten is mogelijk, mits verspreid. In totaal maximaal 25% horeca ten opzichte van het winkelaanbod. Dit wordt gemeten aan de hand van het aantal 'voordeuren' op de begane grond. Aan pleinen in het winkelgebied kunnen meerdere daghorecazaken zich vestigen, waarbij het horecapand heeft een ingang aan het plein heeft.

Het plan voor de uitbreiding van het centrumgebied van Stadshagen van de Stadsmaker houdt rekening met deze voorwaarden. De nieuwe horeca moet volgens de aanbestedingsleidraad gericht zijn op de dag en avond en toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de bestaande horeca. De nieuwe horeca zal zo worden ingevuld, dat hieraan wordt voldaan.

De provincie Overijssel wil dat nieuwe detailhandelsontwikkelingen alleen planologisch mogelijk worden gemaakt indien deze aansluit bij de bestaande detailhandelsstructuur, in deze context: op het centrumgebied van Stadshagen. Verder moet worden voldaan aan de vereisten van de ladder voor duurzame verstedelijking. De ontwikkeling voldoet daarmee aan het provinciaal detailhandelsbeleid.

De gemeente Zwolle is voornemens om de ontwikkeling bovengemeentelijk af te gaan stemmen op basis van het voorontwerp van het bestemmingsplan. De provincie zal zich dan ook uitspreken over het winkelprogramma van de ontwikkeling.

3 Laddertoets woningen

In dit hoofdstuk wordt de behoefte aan het voorziene programma voor wonen van de uitbreiding van het centrumgebied Stadshagen onderzocht. Paragraaf 3.1 gaat in op de behoefte aan woningbouw in West-Overijssel, waaronder in de gemeente Zwolle. In paragraaf 3.2 wordt het verzorgingsgebied voor woningbouw in Stadshagen afgebakend. Paragraaf 3.3 onderzoekt de kwantitatieve behoefte aan woningen in de wijk Stadshagen. In paragraaf 3.4 wordt de plancapaciteit voor woningbouw in Stadshagen geïnventariseerd: hoe verhouden de vraag (woningbehoefte) en het aanbod (plancapaciteit) zich? Daarna wordt nagegaan in hoeverre dit woningbouwprogramma past binnen het gemeentelijk en provinciaal beleid.

3.1 Te weinig plancapaciteit woningbouw in West-Overijssel, w.o. Zwolle

Tot 2019 gold voor de gemeente Zwolle het Regionaal Woonprogramma West-Overijssel 2017 als kader voor de kwantitatieve behoefte en de regionale afstemming van woningbouwplannen. Het ministerie van BZK, de provincie Overijssel en de gemeente Zwolle hebben op 7 maart 2019 de overeenkomst "Pilot woningbouw Zwolle" ondertekend, waarin voor de jaren 2019 en 2020 is vastgelegd dat voor woningbouwplannen in het bestaand stedelijk gebied in Zwolle de behoefteprognoses van het RWP West-Overijssel worden losgelaten.

Volgens de prognoses waarop de Woonagenda West-Overijssel 2021 is gebaseerd, groeit het aantal huishoudens in de regio met circa 25.000 tot ruim 251.000 huishoudens in 2030. Mede in het licht van de huidige regionale woningtekorten (gemiddeld 3%, dus een kleine 7.000 woningen) en andere ontwikkelingen zoals de verstedelijkingsopgave in Deventer en Zwolle, de toenemende marktdruk (met name in het stedelijk gebied) en migratiestromen wenst de regio een groei van 35.000 - 40.000 huishoudens tot 20301 accommoderen.

De gemeenten in West-Overijssel samen kennen een harde en zachte plancapaciteit van een kleine 25.800 woningen tot 2030. Dat betekent dat naast het realiseren van harde en zachte plannen ingezet zal worden op het toevoegen van extra plancapaciteit voor 9.000 - 14.000 woningen tot 2030, waarvan ongeveer de helft (5.500) voor autonome behoefte en ongeveer de helft voor de extra (verstedelijkings-)ambities. De huidige capaciteit, en dus de omvang en verdeling van de zoekopgave naar extra capaciteit voor autonome behoefte en voor de verstedelijkingsambities, verschilt per gemeente.

Dit neemt niet weg dat een onderbouwing van de behoefte nodig blijft. In de Ontwikkelstrategie Wonen Zwolle 2019-2024 is als actualisatie op- en uitvoering van de Woonvisie de woningbouwbehoefte voor de komende 10 jaar vastgesteld op 1.000 woningen per jaar. Basis hiervoor ligt onder andere in de regionale bevolkingsprognose 2020 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, in samenwerking met het CBS) waarin voor Zwolle tot 2035 een huishoudensgroei van 13% wordt voorzien. Daarnaast biedt de hittekaart van BPD en de krapte-indicator van de NVM (aantal beschikbare woningen voor de consument die een woning zoekt) een goede indicatie van de krapte op de woningmarkt en de behoefte aan woningen. De krapte-indicator staat per januari 2021 op 1 terwijl een indicator tussen 5 en 10 staat voor een evenwichtige woningmarkt. Een indicator van 1 duidt op een zeer krappe woningmarkt en de grote behoefte aan het toevoegen van nieuwe woningen. De krapte is aanwezig in alle categorieën en prijssegmenten.

De totale harde plancapaciteit van woningen met directe bouwtitel in Zwolle is 3.510 nieuwe woningen (peildatum 1-2-2021). Het totale woningbouwprogramma van de gemeente Zwolle telt op dit moment circa 10.000 woningen.⁶ Het woningbouwprogramma blijft ruim onder de totale behoeftevrage voor woningen in Zwolle in de komende jaren.

3.2 Afbakening ruimtelijke verzorgingsgebied woningbouw Stadshagen

Binnen de uitbreiding van het centrumgebied van Stadshagen wordt, volgens het voorlopig ontwerp, voorzien in 55-65 koopwoningen, bijna 90 vrije sector huurwoningen, circa 80 sociale woningen en circa 60 zorgeenheden/-woningen.

Omdat de ladder van toepassing is op de ontwikkeling (> 12 woningen), moet worden omschreven wat de behoefte is aan de woningen die mogelijk gemaakt worden binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied dat relevant is voor de woningbouwontwikkeling. Bij de afbakening van het verzorgingsgebied zijn de aard en omvang van de ontwikkeling leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen.

Een groot deel van deze stedelijke vraag naar woningen wordt gefaciliteerd in Stadshagen. Het (primaire) verzorgingsgebied van het woningprogramma van de uitbreiding van het centrumgebied van Stadshagen kan gelijk worden gesteld aan de wijk Stadshagen zelf. In paragraaf 3.3. wordt daarom de behoefte aan nieuwe woningen van de inwoners van Stadshagen gekwantificeerd.

3.3 Kwantitatieve behoefte woningbouw Stadshagen

Met behulp van het woningmarkt-behoeftemodel van Ecorys is aan de hand van de meeste recente prognoses voor het aantal huishoudens in Stadshagen van ABF Research (2021) hebben wij de woningbehoefte van de inwoners van Stadshagen bepaald. In tabel 3.1 wordt de ontwikkeling van het aantal huishoudens (per type huishouden) en de leeftijd van degenen die woningen zoeken weergegeven, voor de komende 10 jaren.

Tabel 3.1 Ontwikkeling type huishoudens en leeftijd woningzoekers Stadshagen 2021-2031

Type huishouden	Groei (absoluut)	Totaal
Alleenstaanden	2.447	3.991
Samen zonder kinderen	543	
Samen met kinderen	743	
Eenouder-gezin	255	
Overige huishoudens	3	
< 35 jaar	634	3.991
35-64 jaar	2.293	
> 64 jaar	1.064	
Totaal	3.991	3.991

Bron: Ecorys' woningmarkt-behoeftemodel op basis van data ABF Research.

In Stadshagen bestaat voor de komende tien jaar een behoefte aan bijna 4.000 woningen. In het bovenste deel van de tabel is de behoefte aan nieuwe woningen per type huishouden aangegeven en in het onderste deel de prognose naar de leeftijd van de woningzoekers. Opvallend is vooral dat er een grote behoefte aan woningen voor alleenstaanden is (circa 60%).

⁶ Gemeente Zwolle: 'Informatienota voor de raad - Harde plancapaciteit woningbouw/voorbereiding uitleglocaties', 12 april 2021.

Tabel 3.2 Vraag per woningsegment in Stadshagen 2021-2030

Segment	Vraag 2021-2030 (absoluut)	Vraag per jaar (absoluut)
Eengezinswoning koop	1.711	171
Eengezinswoning huur	677	68
Meergezinswoning koop	473	47
Meergezinswoning huur	1.130	113
Totaal	3.991	399

Bron: Ecorys' woningmarkt-behoeftemodel op basis van data ABF Research

In tabel 3.2 is de woningbehoefte gesplitst naar woningmarktsegment. Ongeveer de helft van woningen valt in de categorie eengezinskoopwoningen. Daarna volgen meergezins huurwoningen, eengezinskoopwoningen en meergezins koopwoningen.

Met de 55-65 koopwoningen, bijna 90 vrije sector huurwoningen, circa 80 sociale woningen en 60 zorgeenheden/-woningen voorziet de uitbreiding van het centrumgebied van Stadshagen in een klein deel van deze behoefte. Het gaat bij dit project om meergezinswoningen, zowel huur als koop. Er ontstaat in de komende 10 jaar meer dan voldoende behoefte aan woningen om dit woningbouwprogramma planologisch mogelijk te gaan maken.

3.4 Harde en zachte plancapaciteit woningbouw Stadshagen

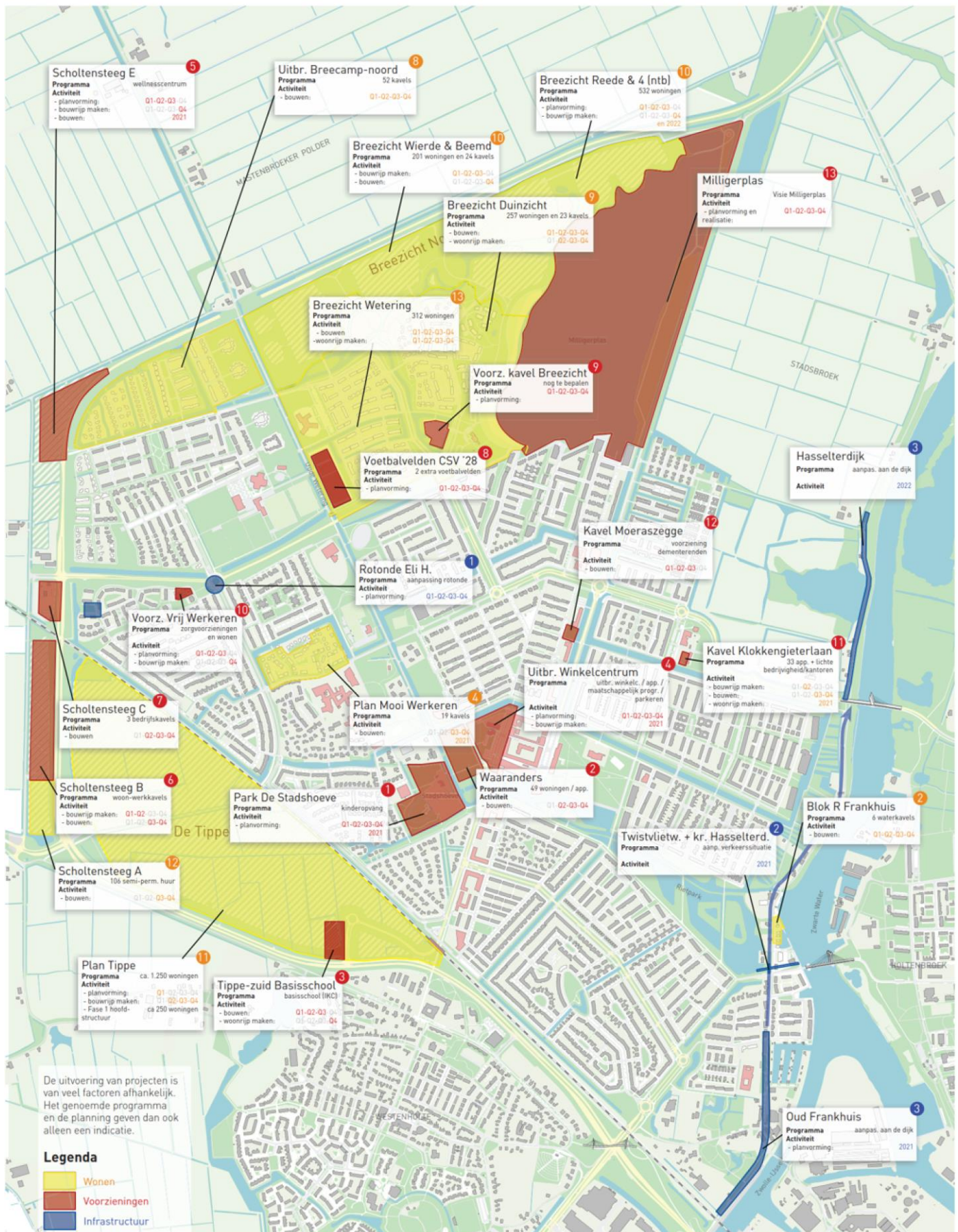
Figuur 3.1 geeft een actueel overzicht gegeven van de woningbouwplannen in Stadshagen. De gele vlekken geven de grotere woningbouwlocaties aan, die nog zullen worden gerealiseerd.

Ten zuidwesten van Stadshagen wordt de buurtcombinatie de Tippe gerealiseerd, met circa 1.250 woningen. Daarnaast worden er ten noorden van Stadshagen enkele honderden woningen gebouwd in de buurten van Breezicht met in totaal circa 1.350 woningen. Het plan waar dit rapport over gaat staat midden op de kaart.

De totale plancapaciteit voor woningbouw in Stadshagen bedraagt circa 3.500 woningen. Sommige plannen kunnen tot de harde plancapaciteit worden gerekend (het geldende bestemmingsplan maakt de plannen mogelijk) en andere plannen nog niet (zoals de uitbreiding van het centrumgebied).

De plancapaciteit van 3.500 woningen in Stadshagen ligt nog onder de behoefte aan circa 4.000 woningen voor de komende 10 jaar volgens onze prognose voor de woningbehoefte in Stadshagen. De vraag blijft groter dan het aanbod. Gelet op het feit dat er een ondercapaciteit is in de vraag naar het aantal woningen voorziet de ontwikkeling van woningbouw in het centrumgebied van Stadshagen in een actuele behoefte. Er is voldoende kwantitatieve ruimte, waarmee het in overeenstemming is met de regionale en lokale woonafspraken. Er bestaat voldoende planologische ruimte voor de woningbouw in de voorziene uitbreiding van het centrumgebied.

Figuur 3.1 Woningbouwplannen Stadshagen
Ontwikkelingen Stadshagen 2021



Bron: Gemeente Zwolle 2021

3.5 Gemeentelijk en provinciaal woningbouwbeleid

De provincie Overijssel heeft eind 2014 een regionale woonvisie West-Overijssel vastgesteld. Het doel was om tot een balans van vraag en aanbod op de woningmarkt te komen, kwantitatief en kwalitatief, waarbij iedere gemeente bouwt voor de lokale behoefte. In dit document zijn afspraken gemaakt over woonregio's en over aantallen woningen en afstemming met de regio.

Tot 2019 gold voor de gemeente Zwolle de Regionale Woonprogrammering West-Overijssel 2017 als kader voor de kwantitatieve behoefte en de regionale afstemming van woningbouwplannen. Het ministerie van BZK, de provincie Overijssel en de gemeente Zwolle hebben op 7 maart 2019 de overeenkomst 'Pilot woningbouw Zwolle' ondertekend, waarin voor 2019 en 2020 werd vastgelegd dat voor woningbouwplannen in het bestaand stedelijk gebied van Zwolle de behoefteprognoses van het RWP West-Overijssel worden losgelaten. Op 25 maart 2021 werd de Woonagenda West-Overijssel 2021-2025 vastgesteld, die op nieuwe behoefteprognoses is gebaseerd.

Voor de provincie Overijssel betekent dit een lichte planologische toetsing op bestemmingsplannen met woningbouw.

In dit hoofdstuk werd eerder geconstateerd dat de gemeente Zwolle een (groot) deel van haar vraag naar woningen wil faciliteren en faciliteert in de wijk Stadshagen. De voorgenomen ontwikkeling van de Stadsmaker maakt deel uit van de plancapaciteit voor woningbouw in de wijk voor de komende jaren.

Bovendien is de groei van Zwolle ook te zien in Stadshagen. Deze groei vraagt om een divers woonprogramma. Een divers woonprogramma sluit ook aan bij de Woonvisie van Zwolle. Daarbij worden specifiek levensloopbestendige woningen genoemd en woningen voor starters. In de ontwikkeling wordt hier invulling aangegeven. De beoogde ontwikkeling sluit aan bij de vraag naar geschikte woningen voor starters en ouderen en biedt zorgeenheden/-woningen voor bijzondere doelgroepen op de woningmarkt.

Volgens de eerder genoemde aanbestedingsleidraad moet het woningbouwprogramma uitgaan van een evenwichtige verdeling over de categorieën bereikbaar, middelduur en duur (koop en/of huur), waarbij de woningen toegankelijk voor mindervaliden en levensloopbestendig zijn. 35% van het woningbouwprogramma dient bestemd te zijn voor sociale huurappartementen.

De ontwikkeling past daarmee binnen het provinciaal en gemeentelijk beleid voor woningbouw.

De gemeente Zwolle is voornemens om de ontwikkeling bovengemeentelijk af te gaan stemmen op basis van het voorontwerp van het bestemmingsplan. De provincie zal zich dan ook uitspreken over het woonprogramma van de ontwikkeling.

4 Conclusies en bevindingen

De vennootschap onder firma De Stadsmaker werkt aan een uitbreiding van het centrumgebied van de wijk Stadshagen in het westen van Zwolle. Een bestemmingsplan moet deze uitbreiding planologisch mogelijk gaan maken. Ten behoeve van de onderbouwing van dit bestemmingsplan diende getoetst te worden in hoeverre het functioneel programma van de uitbreiding met betrekking tot detailhandel/horeca en woningbouw voldoet aan de vereisten die gesteld worden aan dergelijke nieuwe stedelijke ontwikkelingen vanuit de ladder voor duurzame verstedelijking.

Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling?

Ja, want de uitbreidingslocatie van het centrumgebied Stadshagen bevindt zich in bestaand stedelijk gebied en de minimale limieten voor het programma (> 12 woningen en > 500 m² horeca en detailhandel) worden overschreden. De toetsing van de ontwikkeling aan de vereisten van de ladder voor duurzame verstedelijking is daarom nodig.⁷

Afbakening verzorgingsgebied

Bij de toetsing dient het verzorgingsgebied te worden afgebakend. Het verzorgingsgebied voor de uitbreiding van het centrumgebied van Stadshagen met detailhandel en horeca is in paragraaf 2.1 gelijkgesteld aan de wijk Stadshagen. Het verzorgingsgebied voor het woningbouwprogramma van deze ontwikkeling is eveneens gelijk gesteld aan deze wijk, in paragraaf 3.1.

Is er voldoende (kwantitatieve) behoefte aan de ontwikkeling?

Er is (2021) en ontstaat (2026, 2031) voldoende (kwantitatieve) behoefte aan nieuwe detailhandel en horeca in de wijk Stadshagen om de in de ontwikkeling voorziene toevoeging aan dagelijkse detailhandel, niet-dagelijkse detailhandel en restaurants & cafés mogelijk te gaan maken. Er is geen leegstand en geen harde plancapaciteit in de wijk om (deels) in deze behoefte te voorzien. Verder wordt geconstateerd dat de woningbehoefte die in de komende 10 jaren in de wijk Stadshagen ontstaat groter is dan de plancapaciteit aan woningbouw. Deze vraag kan daarom positief worden beantwoord. Omdat er (meer dan) voldoende behoefte ontstaat om de ontwikkeling planologisch mogelijk te maken, is het niet nodig om in dit rapport te voorzien in een kwalitatieve onderbouwing van de behoefte aan de ontwikkeling.

Geen onaanvaardbaar leegstandsrisico

Gezien het feit dat er door de continue groei van het draagvlak in het verzorgingsgebied (meer dan) voldoende behoefte ontstaat voor de ontwikkeling, hoeft er niet gevreesd te worden voor (onaanvaardbare) leegstandsrisico's voor de bestaande detailhandel/horeca en woningvoorraad in de wijk Stadshagen.

Gemeentelijk en provinciaal beleid; regionale afstemming

Het programma voor detailhandel/horeca en woningbouw van de ontwikkeling valt binnen het gemeentelijk en provinciaal beleid. De gemeente Zwolle is voornemens om de ontwikkeling bovengemeentelijk af te gaan stemmen op basis van het voorontwerp van het bestemmingsplan. De provincie zal zich dan ook uitspreken over het winkel- en woonprogramma van de ontwikkeling.

⁷ Voor de toetsing van 1.200 m² kinderopvang en de overige maatschappelijke functie in het project aan de ladder wordt naar de ladderparagraaf in de toelichting van het bestemmingsplan verwezen.

Algemene conclusie

De centrale vraagstelling van dit rapport is de volgende: *In hoeverre voldoet het functionele programma van de uitbreiding van het centrumgebied met betrekking tot detailhandel & horeca en wonen aan de vereisten van de ladder duurzame verstedelijking?* De voorgenomen ontwikkeling voldoet hiermee aan de vereisten die vanuit de ladder voor duurzame verstedelijking worden gesteld. De centrale vraagstelling wordt daarom positief beantwoord.

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas