

project
Ladder Duurzame Verstedelijking Strosteeg, Utrecht

datum
3 mei 2023

opdrachtgever
Ered B.V.

projectnummer
P04100

opgesteld door
GW, MOt

i.a.a.
RF

BRO
Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400
E info@bro.nl
www.bro.nl

Ladder Duurzame Verstedelijking

Aanleiding

Initiatiefnemer Ered B.V. is voornemens om op een centrale locatie in de Utrechtse binnenstad, grenzend aan de Strosteeg, enkele voormalige bedrijfsgebouwen te transformeren naar maximaal 38 appartementen.

Binnen het huidige bestemmingsplan “Binnenstad” (vastgesteld 25 januari 2012) is de beoogde ontwikkeling niet toegestaan. Om de ontwikkeling formeel mogelijk te maken is het opstellen van een bestemmingsplan noodzakelijk. Daarbij is het doorlopen van de ‘Ladder voor Duurzame verstedelijking’ In (art 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening) een wettelijk verplicht motiveringsinstrument waaraan iedere ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’(art 1.1.1 Bro) moet worden getoetst.

Per 1 juli 2017 luidt het tweede lid van art. 3.1.6. als volgt: “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.”

Door de omvang van de uitbreiding en de wijziging van de bestemming moet het initiatief beschouwd worden als een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’. Bij het opstellen van de bestemmingsregeling is het uitgangspunt dat niet méér dan 38 woningen (en max. 2.500 m² woonoppervlak) mogelijk gemaakt zullen worden.

Het doel van de Ladder is zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en ontwikkelingen in de omgeving. De Ladder geeft daarmee invulling aan het nationaal ruimtelijk belang gericht op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten.

Planinitiatief

In de Utrechtse binnenstad zijn in de directe omgeving van het centraal station, aan de Strosteeg, de gebouwen van voormalig drukkerij Abels gelegen (zie figuur 1,2 en 3). Na het vertrek van de drukkerij enkele jaren geleden doen de bedrijfsgebouwen dienst als opslag en stalling. Door middel van een bestemmingsplan kunnen de woningen worden gerealiseerd.

Initiatiefnemer Ered B.V. is voornemens in totaal 38 huurappartementen te realiseren, waarvan 12 in het sociale huursegment (woningcorporatie Mitros) en 26 in de vrije sector. Het initiatief bestaat uit 3 a 4 bouwlagen en zal daarnaast een grote, groene, gemeenschappelijke binnentuin bevatten.

Opzet onderzoek

Voor het initiatief wordt onderzocht of en op welke manier de toevoeging van 38 huurappartementen te verantwoorden is vanuit de methodiek van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Voorziet het initiatief in een (kwantitatieve en kwalitatieve) behoefte en is er sprake van duurzaam ruimtegebruik binnen het verzorgingsgebied?

Het antwoord op de hoofdvraag uit dit onderzoek wordt verkregen door middel van ruimtelijk-functioneel onderzoek, waarbij zowel de kwantitatieve als kwalitatieve behoefte aan

de ontwikkeling wordt onderzocht binnen het verzorgingsgebied. Ook wordt gekeken naar de locatieafweging binnen of buiten het bestaand stedelijk gebied. Bovendien worden door middel van het onderzoek de te verwachten effecten van de beoogde ontwikkeling in beeld gebracht. Met de resultaten van het onderzoek is de Ladder voor Duurzame Verstedelijking doorlopen.

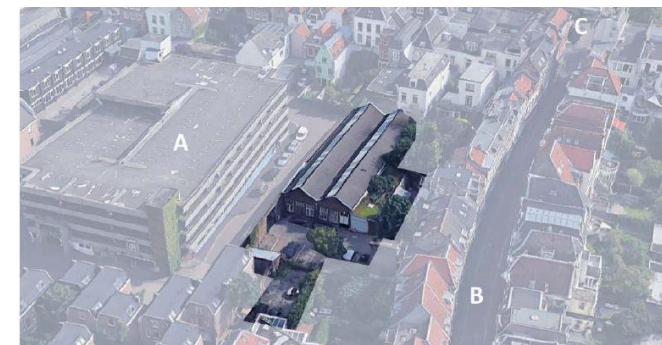
Voor het bepalen van de behoefte en het duurzaam ruimtegebruik is onder andere gekeken naar:

- Omgevingsvisie Provincie Utrecht (vastgesteld, 2021);
- Programma versnelling woningbouw 2021-2024;
- Woondeal regio Utrecht (2019);
- Ruimtelijke strategie Utrecht 2040 (ontwerp, 2021);
- Woonvisie: Utrecht beter in Balans (2019);
- WoonOnderzoek Nederland (WoOn2018);
- Monitor Wonen (2020);
- Regionale Woningmarktanalyse (2019);
- Primos (2020).

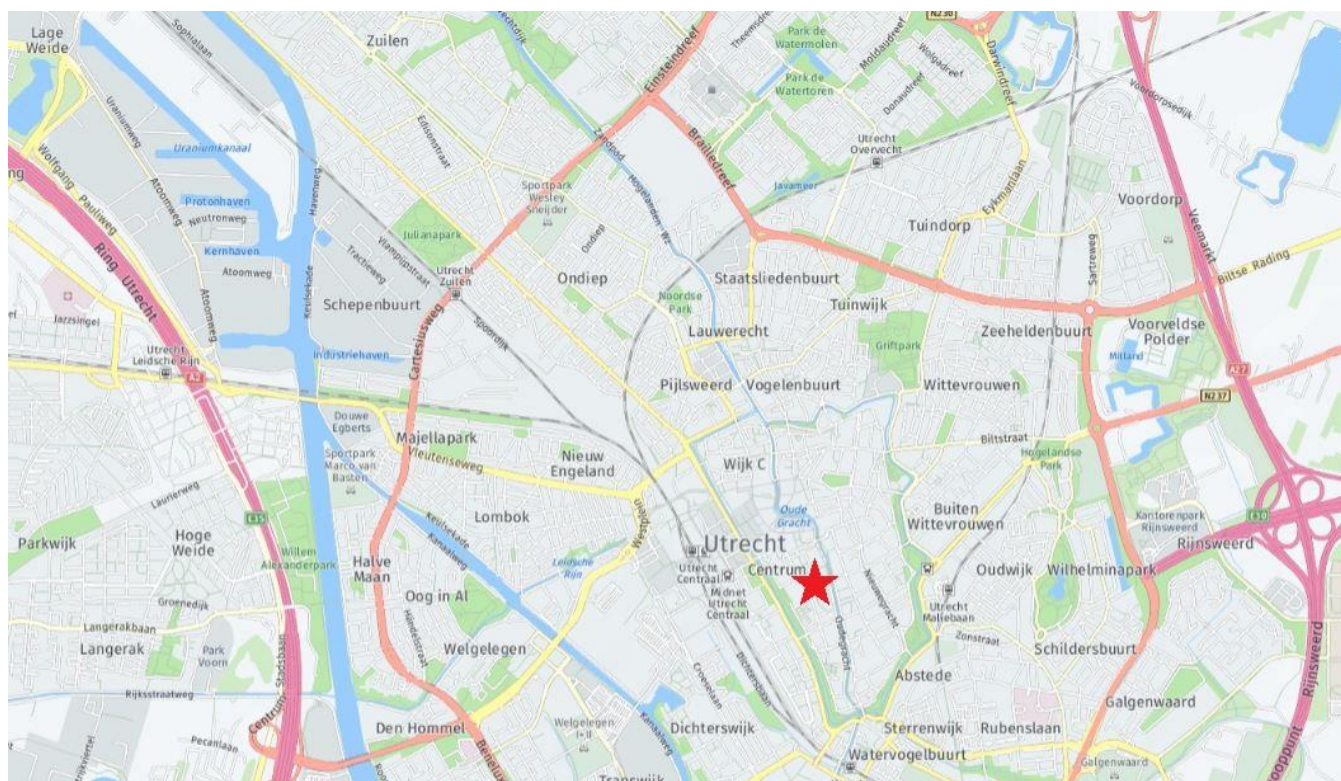
De beoogde ontwikkeling is hierna getoetst aan de ladder.



Figuur 1: Impressie planinitiatief Strosteeg, Utrecht



Figuur 1: Planlocatie Strosteeg, Utrecht



Figuur 3: Ligging planlocatie Strosteeg, Utrecht

Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling

De beoogde ontwikkeling 38 appartementen aan de Strosteeg in Utrecht betreft een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit blijkt uit de volgende gegevens:

1. Het plangebied heeft op basis van het vigerend bestemmingsplan “Binnenstad” (vastgesteld 25 januari 2012) de bestemming ‘Woongebied – uit te werken 1’. Op basis van dit bestemmingsplan is wonen op de locatie niet direct toegestaan.
2. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit ‘een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen’. Het initiatief om maximaal 38 woningen te bouwen kan onder deze definitie worden geschaard, gezien het hier gaat om de ontwikkeling van een woningbouwlocatie.
3. Vanaf 12 nieuwe woningen is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Aangezien het om de toevoeging gaat van maximaal 38 woningen, kan het initiatief gekwalificeerd worden als een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’.

Passend binnen beleidskaders

Het planinitiatief past binnen de gestelde beleidskaders en draagt bij aan de beleidsdoelstellingen van Rijk, provincie, regio en gemeente:

- Door de grote druk op de woningmarkt is het beleid in de provincie, regio en gemeente voornamelijk gericht op het vergroten van de **beschikbaarheid** van de woningvoorraad. Op alle bestuurlijke niveaus zijn daarom aanzienlijke (kwantitatieve) ambities geformuleerd om de woningvoorraad uit te breiden, zodat er voldoende aanbod is voor alle (toekomstige) inwoners.

- De uitbreiding van de woningvoorraad dient daarnaast zoveel mogelijk op **binnenstedelijke locaties** geaccommodeerd te worden en **transformatie** wordt gestimuleerd. Met het plan wordt een verouderde bedrijvenlocatie in het centrum van Utrecht getransformeerd naar woningen, waarmee het initiatief aansluit op deze ambitie.
- Naast de realisatie van voldoende woningen zetten de provincie, regio en gemeente tevens in op het borgen van de **betalbaarheid** van het aanbod, in het kader van inclusiviteit. Vanuit de provincie en de regio bestaat daarom het streven om minimaal 50% van het totale woningbouwprogramma te realiseren in het sociale- of middensegment. In de gemeente Utrecht geldt de ambitie dat de woningvoorraad in 2040 voor 60% bestaat uit sociale of middeldure woningen.
- Tot slot wordt de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de woningvoorraad vanuit het beleid bevorderd door de inzet op **doorstroming**. Door toevoeging van kwalitatief goede woningen in het middensegment komen verhuistromen op gang, waardoor vraag en aanbod beter met elkaar in balans komen. Met de toevoeging van nieuwe woningen in de vrije sector wordt verwacht dat er aanbod wordt gerealiseerd dat een positief effect heeft op doorstroming.

Passend binnen behoefte van het ruimtelijk verzorgingsgebied

Voor de onderbouwing van de woonbehoefte is gekeken naar de afbakening van de relevante regio, om zo de behoefte in beeld te brengen. Hiervoor is gekeken naar de regionale woningmarkt, die gedefinieerd wordt op basis van verhuisc Bewegingen. In dit behoefteonderzoek betreft de gemeente Utrecht het primaire verzorgingsgebied en de regio U16 het secundaire verzorgingsgebied.

Het initiatief wordt passend geacht binnen de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Hieronder volgt een beknopte toelichting. De volledige onderbouwing van de woningbehoefte is opgenomen in bijlage 1 van deze notitie.

Kwantitatieve behoefte

Het initiatief, waarin 38 appartementen worden beoogd in de sociale huur en de vrije sector, voorziet in een kwantitatieve behoefte:

- Door de verwachte groei van het aantal inwoners en het aantal huishoudens neemt de druk op de Utrechtse woningmarkt verder toe. Tot 2030 is er daarom behoefte aan **30.000 extra woningen**. Doorkijkend naar 2040 bedraagt de totale behoefte (2020-2040) ongeveer 60.000 woningen. Ook in de regio is sprake van een aanzienlijke woningbehoefte van in totaal 59.300-85.700 woningen in de periode tot 2030 en 99.200 – 125.600 woningen tot 2040.
- In de gemeente Utrecht zijn in totaal circa 39.921 woningbouwplannen voorradig, waarvan 15.348 met de status ‘hard’. Verrekend met de woningbehoefte is er sprake van een **restbehoefte aan 14.652 woningen tot 2030**. Daarnaast is de totale planvoorraad (incl. zachte plannen) onvoldoende om in de gehele woningbehoefte (60.000) te voorzien. Ook regionaal gezien is er sprake van een restbehoefte aan ongeveer 36.664-63.064 woningen in de periode tot 2030.

Kwalitatieve behoefte

Het initiatief, waarin 38 appartementen worden beoogd in de sociale huur en de vrije sector, voorziet in een kwantitatieve behoefte:

- Door de bestaande kwalitatieve mismatch op de woningmarkt en de verwachte doorgroei van de woonbehoefte in de toekomst, staat de woningmarkt onder druk. Dit geldt voor zowel de regio U16 als de gemeente Utrecht.

De bestaande harde plancapaciteit voorziet enkel in een beperkt deel van de kwantitatieve vraag tot 2030. Hiermee kan onvoldoende worden voorzien in de omvang van de kwalitatieve behoefte (o.a. ingegeven vanuit beleid). In beginsel bestaat er daardoor een restbehoefte aan **woningen in ieder segment**.

- De nadruk van de kwalitatieve behoefte bevindt zich in de **betalbare prijscategorieën**. Dit heeft onder andere te maken met dat lage- en middeninkomens te maken hebben met verdringing als gevolg van de kwalitatieve mismatch en krapte op de woningmarkt. Zowel op gemeentelijk als op regionaal niveau wordt daarom aangegeven dat circa 80% van de totale ontwikkelopgave dient te bestaan uit woningen uit deze prijsniveaus (30% sociaal, 50% midden).
- In het verlengde van de behoefte aan betaalbare prijs categorieën bleek voor de stedelijke agglomeratie Utrecht en Utrecht-stad daarnaast een specifieke behoefte aan **sociale- en vrije sector huurwoningen** met het accent op **appartementen**. De vraag naar appartementen is bovendien in iedere gemeente binnen de regio U16 aanzienlijk, waardoor hier vanuit de regionale ontwikkelopgave extra aandacht voor is.
- In Utrecht is daarnaast hoofdzakelijk behoefte aan woningen in een **centrum-stedelijk woonmilieu**. Dit betreft onder andere woningen in de binnenstad, waar het planinitiatief deel van uitmaakt. Op basis van de bestaande plancapaciteit is er echter onvoldoende (potentieel) aanbod om in deze behoefte te kunnen voorzien.
- Tot slot is er vanuit de gemeente een nadrukkelijke behoefte aan een **gemengde wijkopbouw**, met woningen uit diverse prijssegmenten (van sociaal tot duur). Uit het aanbod van de binnenstad bleek dat er relatief weinig sociale huurwoningen aanwezig zijn in de binnenstad, waardoor er weinig plek is voor lage- en middeninko-

mens. Met de realisatie van onder andere sociale huurwoningen in de binnenstad draagt het planinitiatief daarvoor bij aan de behoefte aan een inclusieve stad.

Geen onaanvaardbare effecten

Het is niet de verwachting dat er als gevolg van het realiseren van woningen in de gemeente Utrecht onaanvaardbare effecten zullen optreden. De woningbehoefte is immers dusdanig groot dat ook na het realiseren van het planinitiatief behoefte blijft bestaan voor het realiseren van nieuwe woningen. Bovendien wordt er een product ontwikkeld waar de komende jaren behoefte aan is. Daarnaast draagt het realiseren van woningen bij aan het creëren van een levendig woon- en leefklimaat in de gemeente Utrecht.

Gesitueerd binnen/buiten bestaand stedelijk gebied

Voor de onderbouwing via de Ladder is relevant of de ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt binnen of buiten het bestaand stedelijk gebied.

- Het plangebied heeft in het vigerende bestemmingsplan de volgende bestemming: 'Woongebied – uit te werken 1'. Dit betekent dat het plangebied een stedelijke functie heeft.
- Bovendien is het in de binnenstad van Utrecht gelegen, waardoor het aansluitende, omliggende gebied bestaat uit diverse (stedelijke) bestemmingen, waaronder 'wonen' en 'gemengd'.

Gezien het voorgaande is dus sprake van een ligging 'binnen bestaand stedelijk gebied' en is een verder motivering op dit punt niet nodig.

Bijlage 1: Onderbouwing woningbouwbehoefte

B1.1 Afbakening verzorgingsgebied

Het verzorgingsgebied 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. Een belangrijke indicator voor het functioneren van de regionale woningmarkt is het aantal verhuisbewegingen/ migratiestromen binnen en naar de betreffende gemeente/woonplaats. Het verzorgingsgebied voor Utrecht wordt afgeleid aan de hand van de meest recente verhuisbewegingen.

In de gemeente Utrecht betreft 57% van de verhuissstromen bewegingen binnen de eigen gemeente. Daarmee wordt de gemeente Utrecht gezien als het **primaire verzorgingsgebied**. In de kwantitatieve en kwalitatieve analyse wordt daarom primair gekeken naar de eigen gemeente.

Daarnaast heeft de regio U16 (exclusief de gemeente Utrecht) een aandeel van circa 10% in de verhuisbewegingen naar de gemeente Utrecht. Met name met de gemeenten Nieuwegein, Stichtse Vecht en Zeist is er een verhuisrelatie

van ieder ca. 2%. De regio vormt bovendien een bestuurlijke samenwerking waarin afspraken worden gemaakt met betrekking tot woningbouw. Daarom wordt de regio U16 afgebakend als het **secundaire verzorgingsgebied**.

B1.2 Kaderstellend beleid

Rijk

De woningmarktregio is ontstaan in de Woningwet 2015. De negentien woningmarktregio's (Woningwet) vormen de kernwerkgebieden van woningcorporaties. Elke corporatie heeft één woningmarktregio als kernwerkgebied. De woningmarktregio's zijn tot stand gekomen aan de hand van door gemeenten gezamenlijk ingediende voorstellen. De gemeenten Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist in de provincie Utrecht vormen samen één woningmarktregio: **U16**.

Provincie Utrecht

Omgevingsvisie Provincie Utrecht (vastgesteld, 2021)

Op 10 maart jl. is de nieuwe provinciale omgevingsvisie vastgesteld. In de omgevingsvisie worden de integrale lange termijn ambities voor de fysieke leefomgeving vastgelegd. Ten

aanzien van wonen is voornamelijk het thema 'vitale steden en dorpen' relevant. Hierin wordt het volgende benoemd:

- De ruimtevraag dient zoveel mogelijk geacommodeerd te worden via **binnenstedelijke ontwikkeling**, nabij knooppunten.
- De provincie ambieert in 2040 het behoud en versterking van de **inclusiviteit**; Om dit te realiseren wil de provincie dat ten minste de helft van de nieuw te bouwen woningen behoort tot het sociale of middeldure segment. Daarnaast dient er in het stedelijk gebied een gedifferentieerd aanbod zijn in aanbod van woningen en woonmilieus.
- Om te kunnen voldoen aan de toekomstige behoefte is **compact bouwen** noodzakelijk. Wel dient er oog te blijven voor de leefbaarheid met ruimte voor bijvoorbeeld groen. Om de ruimte zo efficiënt mogelijk te gebruiken draagt de provincie de mogelijkheid aan om in te zetten op hoogbouw.
- De provincie stapt over op een regionale programmering. Voorafgaand daaraan heeft de Provinciale Staten een kader uitgewerkt voor deze regionale programmering. Voor de regio U16 is hierin de kwantitatieve bandbreedte opgenomen voor het realiseren van **99.200-125.600 woningen** tot 2040. Op regionaal niveau dient hier **50% van in het midden of sociale segment** te worden gerealiseerd. De hoofdlijnen van deze regionale samenwerking worden door Gedeputeerde Staten opgenomen en vastgesteld in een provinciaal programma. Op basis van de omgevingsverordening (ontwerp, 2020) dient de woningbouw te passen binnen het door de gedeputeerde staten vastgestelde programma woningbouw.
- Om tegenmoet te komen aan de woningbehoefte na 2030 is het noodzakelijk op zoek te gaan naar locaties voor aanvullende plancapaciteit. Hier wordt ingezet op

Tabel 1: Verhuisbewegingen naar gemeente Amersfoort (CBS, 2018)

Verhuissstromen	Gemeenten	Aandeel
Binnen gemeente Utrecht	Utrecht	57%
Vanuit regio U16 (excl. gemeente Utrecht)	Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrechtse Heuvelrug, Vijfheerenlanden (destijds nog Leerdam, Vianen en Zederik), Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist	10%
Totaal		67%

ontwikkeling binnen het stedelijk gebied en bij bestaande (of nieuwe) OV-knooppunten.

Programma versnelling woningbouw 2021-2024

Het hoofddoel van het uitvoeringsprogramma is het versnellen van de woningbouw met het streven om te komen tot 10.000 woningen per jaar, met tenminste 50% van de nieuwe woningen in het sociale of middeldure segment. De belangrijkste opgaven voor het programma zijn:

- Versnellen woningbouwproductie;
- Vergroten van de harde plancapaciteit op de korte en middellange termijn;
- Stimuleren transformatie en inbreiding;
- Vergroten van het aandeel in het sociale en middeldure segment;
- Realisatie van een woningaanbod dat aansluit bij de vraag.

Regio U16

Woondeal regio Utrecht (2019)

De druk op de Utrechtse woningmarkt is bijzonder groot, waardoor meerdere samenwerkingsafspraken nodig zijn. Hiertoe is de woondeal gesloten, welke draait om vier thema's:

1. **Versnellen van bestaande woningbouwplannen.** Voldoende regionale plancapaciteit om de woningbehoefte tot 2025 op te vangen.
2. **Het functioneren van de woningmarkt.** Specifieke aandacht voor betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen, onder andere door inzet op doorstroming en sociale en middeldure huur.
3. **Vitale wijken.** Verbeteren en verduurzamen van het woningaanbod als onderdeel van een integrale aanpak.
4. **Faciliteren van groei** volgens het basisprincipe dat verstedelijking zoveel mogelijk binnenstedelijk, nabij mobiliteitsknooppunten, plaatsvindt.

Gemeente Utrecht

Ruimtelijke strategie Utrecht 2040 (ontwerp, 2021)

De gemeente wil dat (toekomstige) Utrechters prettig wonen in een woning die past bij hun inkomen, omgeving, huishoudsamenstelling en wensen. Daarom streeft de gemeente er naar om tot 2040 de woningvoorraad met 60.000 woningen te laten toenemen.

Woonvisie: Utrecht beter in Balans (2019)

In Utrecht dienen **voldoende woningen** te zijn voor (toekomstige) inwoners van de stad en de woningvoorraad moet daarnaast ruimte bieden aan de verschillende typen huishoudens, inkomens en leeftijden. De gemeente streeft naar **goede, betaalbare en duurzame woningen** in gemengde wijken. In 2040 moet de voorraad bestaan uit 35% sociale huurwoningen en 25% woningen uit de middencategorie.

Om de visie en ambities te realiseren heeft de gemeente speerpunten geformuleerd voor de komende jaren, waaronder:

- **Versnellen en (langdurig) verhogen bouwproductie** en bouwen aan een compacte stad met meerdere kernen. In alle segmenten worden woningen toegevoegd.
- **Meer gemengde wijken in een inclusieve stad.** De Utrechtse wijken krijgen meer een mix van woonsegmenten waar sociale huur tot duurdere koopwoningen zijn te vinden.
- **Doorstroming.** Vraag en aanbod meer met elkaar in balans brengen door verhuisketens op gang te brengen. Onder andere door toevoeging van kwalitatief goede woningen in de midden categorie.
- **Een (t)huis voor iedereen, een veelkleurige diverse stad.** Passend woningaanbod binnen een redelijke termijn voor alle (toekomstige) inwoners van Utrecht.

Prestatieafspraken 2021-2025 (2020)

In de prestatieafspraken zijn de gemaakte afspraken in de Woonvisie en de Stedelijke prestatieafspraken (2020-2022) geactualiseerd en waar mogelijk geconcretiseerd. Hierin wordt onder andere benoemd dat er jaarlijkse 1.000-1.200 sociale huurwoningen dienen te worden bijgebouwd om de ambitie ten aanzien van de sociale huurvoorraad in 2040 (35% van de woningvoorraad) te borgen. De inzet van Mitros is gericht op het realiseren van gemiddeld 500 sociale huurwoningen per jaar.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat het beoogde initiatief past binnen de beleidskaders en tevens bijdraagt aan de beleidsambities van de provincie, regio en de gemeente:

- Door de grote druk op de woningmarkt is het beleid in de provincie, regio en gemeente voornamelijk gericht op het vergroten van de **beschikbaarheid** van de woningvoorraad. Op alle bestuurlijke niveaus zijn daarom aanzienlijke (kwantitatieve) ambities geformuleerd om de woningvoorraad uit te breiden, zodat er voldoende aanbod is voor alle (toekomstige) inwoners.
- De uitbreiding van de woningvoorraad dient daarnaast zoveel mogelijk op **binnenstedelijke locaties** geaccomodeerd te worden en **transformatie** wordt gestimuleerd. Met het plan wordt een verouderde bedrijvenlocatie in het centrum van Utrecht getransformeerd naar woningen, waarmee het initiatief aansluit op deze ambitie.
- Naast de realisatie van voldoende woningen zetten de provincie, regio en gemeente tevens in op het borgen van de **betaalbaarheid** van het aanbod, in het kader van inclusiviteit. Vanuit de provincie en de regio bestaat daarom het streven om minimaal 50% van het totale woningbouwprogramma te realiseren in het sociale- of middensegment. In de gemeente Utrecht geldt de ambitie

dat de woningvoorraad in 2040 voor 60% bestaat uit sociale of middeldure woningen.

- Tot slot wordt de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de woningvoorraad vanuit het beleid bevorderd door de inzet op **doorstroming**. Door toevoeging van kwalitatief goede woningen in het middensegment komen verhuistromen op gang, waardoor vraag en aanbod beter met elkaar in balans komen. Met de toevoeging van nieuwe woningen in de vrije sector wordt verwacht dat er aanbod wordt gerealiseerd dat een positief effect heeft op doorstroming.

B1.3 Kwantitatieve behoefte

In deze paragraaf is de kwantitatieve behoefte in beeld gebracht. Dit is gedaan aan de hand van de cijfers van de Primos (2020) en de Monitor Wonen (2020). De vraagbehoefte is afgezet tegen het huidige aanbod, de ontwikkelde woningaantallen van de afgelopen jaren en de plancapaciteit. Op basis daarvan wordt duidelijk of er nog ruimte is voor de ontwikkeling van extra woningen.

Bevolkings- en huishoudensprognose

In tabel 1 en 2 zijn de prognoses voor de gemeente Utrecht en de regio U16 weergegeven. Hieruit blijkt dat:

- Zowel in de gemeente als in de regio wordt de komende jaren een **significante groei van het aantal inwoners** verwacht (zowel absoluut als relatief). Ook op de langere termijn zet deze ontwikkeling naar verwachting door. Het zwaartepunt van de groei ligt voornamelijk in de gemeente Utrecht.

- Voor de huishoudensgroei zien we eenzelfde tendens: de komende jaren **groeit het aantal huishoudens aanzienlijk** in zowel de gemeente Utrecht als regio U16. Dit heeft ook te maken met het feit dat de gemiddelde huishoudensgrootte steeds kleiner wordt, waardoor het aantal huishoudens toeneemt. Ook hier ligt het zwaartepunt van de groei in de gemeente Utrecht.

Effect corona op de bevolkingsgroei

Tijdelijke stagnatie, herstel op de middellange termijn

De Nederlandse bevolking is in 2020 met 63.000 personen toegenomen. Een halvering ten opzichte van de groei van een jaar eerder. De uitbraak van het coronavirus heeft daarmee geleid tot een abrupt einde van de steeds groter wordende groei van de Nederlandse bevolking. Door beperkende maatregelen, zoals reisrestricties, bleef migratie namelijk grotendeels uit, terwijl dit de belangrijkste drijver van de bevolkingsgroei is. Met de verdere uitrol van vaccinaties is de verwachting dat deze beperkende maatregelen zullen worden versoepeld en op termijn komen te vervallen. Migratie zal daardoor aantrekken, waardoor ook de bevolkingsgroei de komende jaren weer gaat toenemen. In 2022 wordt daardoor weer een bevolkingsgroei verwacht van boven de 100.000 personen. Daarbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat de toename van arbeidsmigratie in 2021 nog beperkt zal zijn door de (verdere) stijging van de werkloosheid.¹

Beperkt effect op de woningmarkt

De stagnerende bevolkingsgroei betekent enige verlichting van de druk op de Nederlandse woningmarkt, maar niet significant minder behoefte aan woningen. Ondanks de stagnerende groei blijft de vraag naar woningen namelijk nog altijd groter dan het aanbod. Deze woningschaarste blijkt ook uit het feit dat de prijsstijging (in absolute zin) in 2020 de grootste was van de afgelopen twintig jaar². Door de verwachting dat de bevolkingsgroei op termijn weer gaat toenemen, zal de verlichting bovendien tijdelijk zijn.

Tabel 1: Bevolkingsprognose (Primos, 2020)

	2020	2025	2030	Vershil
Gemeente Utrecht	357.820	391.440	421.830	+17,9%
Regio U16	9.596.40	1.010.570	1.051.980	+9,6%

Tabel 2: Huishoudensprognose (Primos, 2020)

	2020	2025	2030	Vershil
Gemeente Utrecht	183.110	203.430	220.910	+20,6%
Regio U16	442.840	476.030	502.260	+13,4%

Woningbehoefte

Gemeente Utrecht

In de gemeentelijke Woonvisie (2019) en de Ruimtelijke Strategie Utrecht (ontwerp, 2021) staat aangegeven dat om de verwachte groei van de stad te faciliteren, 60.000 extra woningen noodzakelijk zijn in de periode tot 2040. Uitgaand van een jaarlijks gemiddelde van 3.000 woningen, bedraagt de behoefte in de periode 2020-2030 ongeveer **30.000 woningen**.

Regio U16

In het provinciale Kader voor Regionale Programmering (2020) staat aangegeven dat de totale behoefte in de regio U16 bestaat uit 99.200 – 125.600 woningen in de periode tot 2040. Voor de periode 2020-2030 geldt een woningbehoefte van in totaal **59.300-85.700 woningen**.

¹ CBS (2020). *Bevolkingsprognose 2020-2070*.

² Rabobank (2020). *Kwartaalbericht Woningmarkt (10-12-2020)*.

Aanbod

Gemeente Utrecht

De totale plancapaciteit (hard en zacht) in de gemeente Utrecht omvat 39.921 woningen in de periode 2020-2030. **15.348** van deze plannen hebben de status 'hard'³. Het planinitiatief maakt nog geen deel uit van de 'zachte' planvoorraad.

Regio U16

In de regio zijn in totaal circa 52.517 woningbouwplannen voorradig in de periode 2020-2030. **22.636 plannen** hebben hiervan de status 'hard' (Monitor Wonen, 2020).

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat het planinitiatief voorziet in een kwantitatieve behoefte:

- Door de verwachte groei van het aantal inwoners en het aantal huishoudens neemt de druk op de Utrechtse woningmarkt verder toe. Tot 2030 is er daarom behoefte aan **30.000 extra woningen**. Doorkijkend naar 2040 bedraagt de totale behoefte (2020-2040) ongeveer 60.000 woningen. Ook in de regio is sprake van een aanzienlijke woningbehoefte van in totaal 59.300-85.700 woningen in de periode tot 2030 en 99.200 – 125.600 woningen tot 2040.
- In de gemeente Utrecht zijn in totaal circa 39.921 woningbouwplannen voorradig, waarvan 15.348 met de status 'hard'. Verrekend met de woningbehoefte is er sprake van een **restbehoefte aan 14.652 woningen tot 2030**. Daarnaast is de totale planvoorraad (incl. zachte plannen) onvoldoende om in de gehele woningbehoefte (60.000) te voorzien. Ook regionaal gezien is er sprake van een restbehoefte aan ongeveer 36.664-63.064 woningen in de periode tot 2030.

B1.4 Kwalitatieve behoefte

Kwalitatieve behoefte

WoonOnderzoek Nederland (WoOn2018)

Eens in de drie jaar publiceert het Ministerie van Binnenlandse Zaken een landelijk woononderzoek. De gemeente Utrecht heeft in de meest recente versie deelgenomen aan de steekproef om zo zicht te krijgen op onder andere woonwensen van de inwoners. Hieruit bleek dat in **alle prijssegmenten** (zowel huur als koop) de vraag naar woningen groter is dan het aanbod. Het tekort is het grootst in het **goedkope segment**.

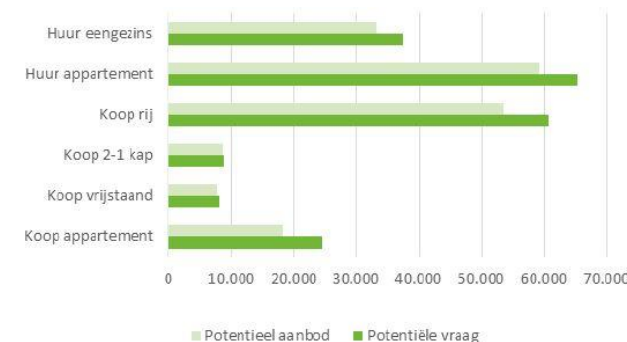
Regionale Woningmarktanalyse (2019)

In 2019 is in de regio U16 een woningmarktanalyse uitgevoerd om zicht te krijgen op vraag en aanbod op de woningmarkt. In figuur 4 is het potentiële aanbod en de potentiële vraag met elkaar vergeleken. Hieruit blijkt dat:

- Er is op regionaal niveau behoefte aan extra woningen in **ieder woningtype en ieder prijssegment**.
- Vooral aan **appartementen** (zowel koop als huur) is de verwachte behoefte aanmerkelijk groter dan het (potentiële) aanbod.
- Er is in algemene zin sprake van een **kwalitatieve mismatch** tussen vraag en aanbod. Doordat het aanbod in iedere categorie beperkt is ten opzichte van de vraag, ontstaat verdringing. Vooral lage en middeninkomens komen hierdoor in de knel.

Op basis van de kwalitatieve mismatch, de tekorten en de verwachte vraagontwikkeling is het beeld van fricties op de woningmarkt vertaald naar een kwalitatieve nieuwbouwopgave (figuur 5). Hieruit komt naar voren dat:

- Er bestaat in iedere gemeente een aanzienlijke behoefte aan het realiseren van meer **appartementen** (zowel



Figuur 4: Prognose vraag en aanbod per woningtype 2018-2023⁴

huur als koop). Deze behoefte bevindt zich op regionaal niveau vooral in het **sociale en middensegment**. Door de grote vraag naar appartementen in deze prijssegmenten dient 45% (resp. 20 en 25%) van de totale woningbouwopgave te worden gerealiseerd in deze categorieën. Inclusief grondgebonden woningen ligt het percentage op 80% (30% sociaal, 50% midden).

- Ook in de gemeente Utrecht is de vraag naar appartementen groot. Naast het **sociale segment** (20%) is de ontwikkelopgave vooral groot in het **middensegment** (35%).
- Verder wordt aangegeven dat de sociale huuropgave in Utrecht (stad) in verhouding het hoogst is. De nadruk ligt hier zowel op appartementen als op grondgebonden huurwoningen.

³ Provincie Utrecht (2020). *Monitor Wonen* (dec, 2020).

⁴ Comanen (2019) *Regionale woningmarktanalyse U16*

Kwalitatieve woningmarktanalyse (2020)

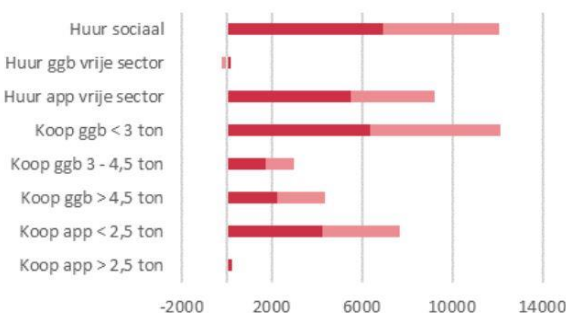
In de woningmarktanalyse uit 2020 is nader onderscheid gemaakt in de verschillende deelmarkten in regio U16. Hierin wordt gekeken naar onder andere de Stedelijk agglomeratie Utrecht, waar het planinitiatief deel van uitmaakt.⁵

In afbeelding 6 is het indicatieve saldo van vraag en aanbod naar woningtype per prijsklasse weergegeven tot 2030. In figuur 7 is daarnaast de behoefte aan woonmilieus verhouden tot de bestaande plancapaciteit. Hieruit blijkt dat:

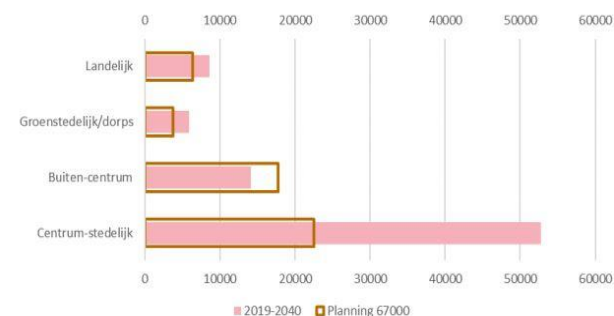
- In vrijwel ieder woonproduct en prijssegment is behoefte aan extra woningen. Op de korte en lange termijn is er vooral een tekort aan **sociale huurwoningen, huurappartementen in de vrije sector** en goedkopere grondgebonden woningen.
- Daarnaast is er vooral behoefte aan woningen in een **centrum-stedelijk woonmilieu**. Er is daarnaast onvoldoende plancapaciteit aanwezig dat in dit woonmilieu voorziet. Het planinitiatief maakt op basis van de aanduiding (zie bijlage 2) deel uit van het centrum-stedelijk woonmilieu.
- Als afgeleide vanuit de woningmarktanalyse zijn voor Utrecht-stad richtlijnen opgesteld voor de programmering. Hierin wordt aangegeven dat vooral toevoeging van sociale en vrije sector huurwoningen (beide accent op appartementen) wenselijk is. Daarnaast dient er vooral ingezet te worden op centrum-stedelijke woonmilieus (70%).

Gemeente	Zuid-west	Stad Utrecht	Zuid-oost	Noord	Corporatie -5 % ← → + 5 %		Midden -5 % ← → + 5 %		Top -5 % ← → + 5 %	
					Appartement	Grondgebonden	Appartement	Grondgebonden	Appartement	Grondgebonden
Woerden					15%	5%	40%	20%	20%	
Lopik					30%	-	30%	20%	20%	
Montfoort					30%	-	30%	20%	20%	
Oudewater					35%	-	20%	15%	30%	
IJsselstein					10%	25%	30%	10%	25%	
Vijfheerenlanden					20%	10%	15%	35%	20%	
Utrecht					20%	10%	35%	15%	20%	
Nieuwegein					20%	10%	35%	15%	20%	
De Bilt					35%	5%	30%	10%	20%	
Stichtse Vecht					30%	-	30%	20%	20%	
De Ronde Venen					40%	-	20%	20%	20%	
Bunnik					20%	10%	25%	25%	20%	
Houten					20%	10%	25%	25%	20%	
Zeist					35%	5%	25%	15%	20%	
Utrechtse Heuvelrug					20%	10%	20%	30%	20%	
Wijk bij Duurstede					25%	5%	15%	30%	25%	

Figuur 5: Segmentering ontwikkelopgave woningvoorraad (Companen, 2019)



Figuur 6: Saldo vraag en aanbod (Companen, 2020)



Figuur 7: Mismatch behoefte woonmilieus (Companen, 2020)

⁵ Utrecht, IJsselstein, Nieuwegein, Vianen, Houten, Bunnik, Zeist, De Bilt en Stichtse Vecht.

Woonvisie Utrecht (2019)

In de gemeentelijke woonvisie is een beknopte analyse van de Utrechtse woningmarkt opgenomen. Hierin staat onder andere de keuze-index verhouding van vraag en aanbod (figuur 8) weergegeven. Hieruit kan worden opgemaakt dat:

- De Utrechtse woningmarkt is in algemene zin **overspannen**. Dit manifesteert zich in het gebrek aan keuzemogelijkheden (een indicatie onder 5 duidt op spanning).
- Voor alle inkomens is de keuze beperkt, maar specifiek de **laagste inkomens** hebben verreweg het minst te kiezen. Ook de **middeninkomens** hebben beperkte keuzemogelijkheden.
- De spanningen op de woningmarkt leiden er concreet toe dat er behoefte is aan extra woningen in ieder prijssegment (zowel koop als huur), maar met de nadruk op **sociale en particuliere huurwoningen**.

Kwalitatief aanbod

De totale woningvoorraad in de gemeente Utrecht bedraagt circa 159.800 woningen⁶. In 2018 bestond de woningvoorraad voor 45% uit huurwoningen, waarvan 29% in het sociale segment (in corporatiebezit) en 16% overig. Specifiek in de binnenstad, waar de planlocatie deel van uitmaakt, is het percentage huurwoningen een stuk hoger met 54%. Het aandeel sociale huurwoningen (in corporatiebezit) is met 15% juist een stuk lager. Wel zijn er relatief veel overige huurwoningen aanwezig (39%).

Leegstand

De totale leegstand op de Utrechtse woningmarkt bedraagt ongeveer 2%. Alhoewel dit hoger ligt dan het provinciale en landelijke gemiddelde (beide 1%), wordt een leegstandsperscentage van 2% doorgaans als noodzakelijk beschouwd voor

	Aanbod ↓	Tot HT- grens	Tot EU- grens	Tot €41.056	Tot €50.000	Tot €55.000	Tot €65.000	Tot €80.000	Vanaf €80.000
Vraag→		2.730	2.660	850	970	970	1.090	910	1.090
Sociale huur < aft-grens	1.250								
Sociale huur > aft-grens	1.050								
Part. Huur*	1.590		Veel concurrentie						
Goedk. koop < € 185.000	630		Veel concurrentie						
Middenkoop < € 300.000	1.970								
Dure koop < € 400.000	1.020								
Z. dure koop > € 400.000	1.130								
Totale potentiële keuze		1.250	3.890	2.950	2.600	4.190	4.510	3.710	4.110
Totale potentiële vraag		2.730	2.660	850	970	970	1.090	910	1.090
Keuze-index aanbod/vraag		0,5	1,5	3,5	2,7	4,3	4,1	4,1	3,8

Figuur 8: Keuze-index vraag en aanbod (Companen. 2019)

een gezonde woningmarkt. Bij bijvoorbeeld bewonerswillingen, renovaties en functietransformaties is een periode van leegstand immers noodzakelijk om de aanpassingen van de woningvoorraad aan de veranderende behoeften mogelijk te maken. Bovendien stond enkel 46% van de leegstaande panden een jaar eerder ook leeg, waardoor circa de helft van de leegstand kortstondig is.⁷

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat het beoogde initiatief voorziet in een kwalitatieve behoefte:

- Door de bestaande kwalitatieve mismatch op de woningmarkt en de verwachte doorgroei van de woonbehoefte in de toekomst, staat de woningmarkt onder druk. Dit geldt voor zowel de regio U16 als de gemeente Utrecht. De bestaande harde plancapaciteit voorziet enkel in een beperkt deel van de kwantitatieve vraag tot 2030. Hiermee kan onvoldoende worden voorzien in de omvang van de kwalitatieve behoefte (o.a. ingegeven vanuit beleid). In beginsel bestaat er daardoor een restbehoefte aan **woningen in ieder segment**.
- De nadruk van de kwalitatieve behoefte bevindt zich in de **betaalbare prijscategorieën**. Dit heeft onder andere

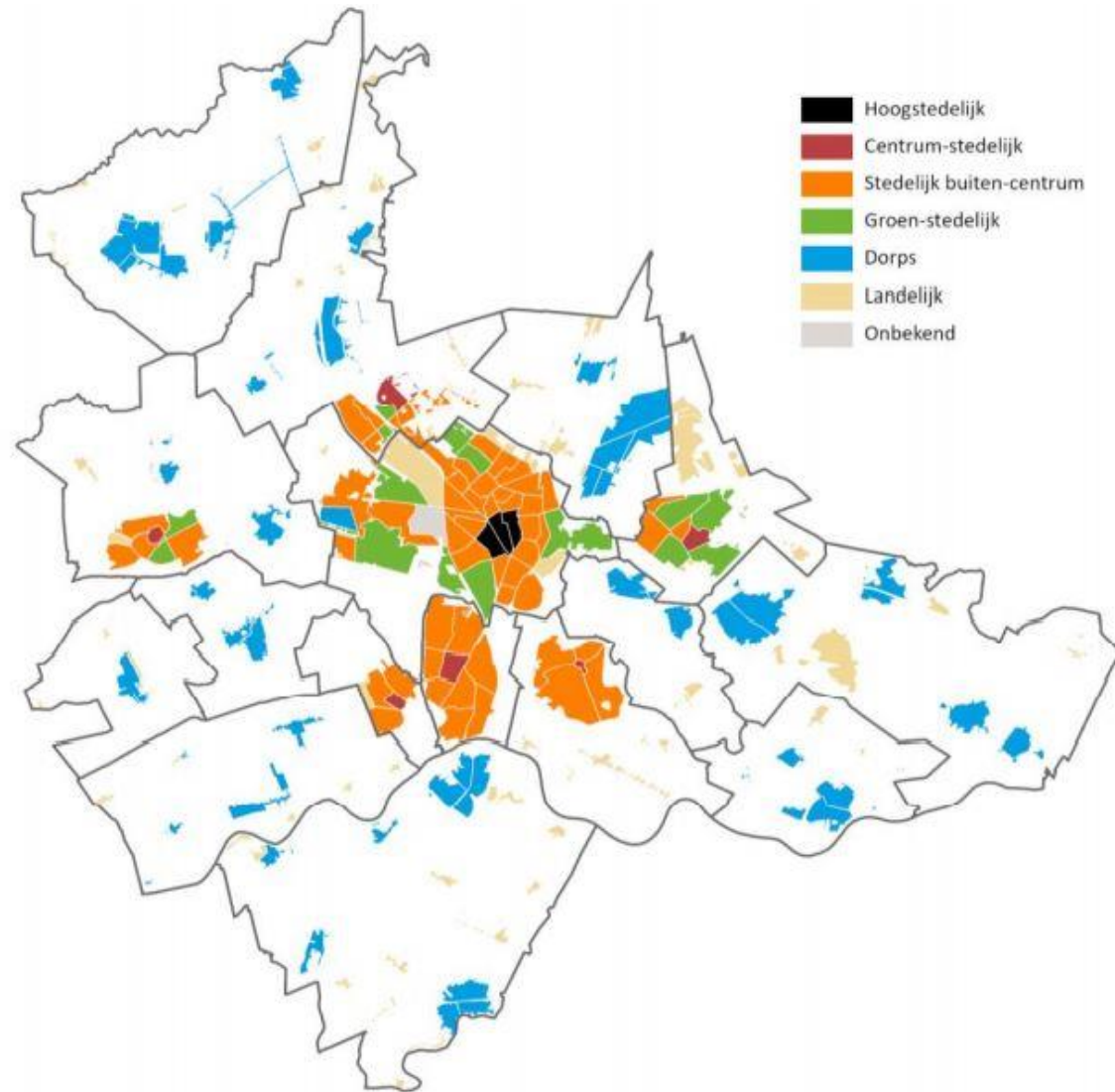
⁶ CBS Statline (2021)

⁷ CBS (2020). Dashboard leegstand 2020.

te maken met dat lage- en middeninkomens te maken hebben met verdringing als gevolg van de kwalitatieve mismatch en krapte op de woningmarkt. Zowel op gemeentelijk als op regionaal niveau wordt daarom aangegeven dat circa 80% van de totale ontwikkelopgave dient te bestaan uit woningen uit deze prijsniveaus (30% sociaal, 50% midden).

- In het verlengde van de behoefte aan betaalbare prijscategorieën bleek voor de stedelijke agglomeratie Utrecht en Utrecht-stad daarnaast een specifieke behoefte aan **sociale- en vrije sector huurwoningen** met het accent op **appartementen**. De vraag naar appartementen is bovendien in iedere gemeente binnen de regio U16 aanzienlijk, waardoor hier vanuit de regionale ontwikkelopgave extra aandacht voor is.
- In Utrecht is daarnaast hoofdzakelijk behoefte aan woningen in een **centrum-stedelijk woonmilieu**. Dit betreft onder andere woningen in de binnenstad, waar het planinitiatief deel van uitmaakt. Op basis van de bestaande plancapaciteit is er echter onvoldoende (potentieel) aanbod om in deze behoefte te kunnen voorzien.
- Tot slot is er vanuit de gemeente een nadrukkelijke behoefte aan een **gemengde wijkopbouw**, met woningen uit diverse prijssegmenten (van sociaal tot duur). Uit het aanbod van de binnenstad bleek dat er relatief weinig sociale huurwoningen aanwezig zijn in de binnenstad, waardoor er weinig plek is voor lage- en middeninkomens. Met de realisatie van onder andere sociale huurwoningen in de binnenstad draagt het planinitiatief daarvoor bij aan de behoefte aan een inclusieve stad.

Bijlage 2: Aanduiding woonmilieus



Figuur 9: Regionale spreiding woonmilieus⁸

⁸ Companen (2020). Kwalitatieve woningmarktanalyse U16-gemeenten