

project
Ladder voor Duurzame Verstedelijking Helling 12-14, Utrecht

datum
6 december 2021

opdrachtgever
Coltavast B.V.

projectnummer
P04426

opgesteld door
DB, SK

i.a.a.
RF

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

Ladder voor Duurzame Verstedelijking Helling 12-14 Utrecht

Aanleiding

Het voornemen bestaat om op de Helling 12-14 te Utrecht het huidige pand te slopen en een appartementencomplex te realiseren in combinatie met een plint met bedrijfsmatige invulling (ateliers/werkruimtes). Hierbij wordt beoogd in totaal 56 nieuwe woningen te realiseren.

Om de ontwikkeling formeel mogelijk te maken is een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk. In art 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is vastgelegd dat de toelichting bij een bestemmingsplan of projectafwijking moet voldoen aan de systematiek van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (hierna: 'ladder'). De ladder is een wettelijk verplicht motiveringsinstrument waaraan iedere 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' (art 1.1.1 Bro) moet worden getoetst. Binnen het huidige bestemmingsplan "Watervogelbuurt, Hoograven, Tolsteeg" (vastgesteld 12 oktober 2012) is de bestemming Bedrijventerrein van kracht op het perceel. Het initiatief beoogt een bedrijfsmatige invulling van de plint met ateliers en werkruimtes. Dit is toegestaan binnen het huidige bestemmingsplan. Wonen is binnen het huidige bestemmingsplan niet toegestaan.

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 moeten de beoogde appartementen beschouwd worden als een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'. De plint met bedrijfsmatige invulling maakt geen onderdeel uit van de Ladderonderbouwing aangezien deze functie binnen het geldende bestemmingsplan al mogelijk is. Bij het opstellen van de bestemmingsregeling is het uitgangspunt dat niet méér dan 56 woningen 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

Het initiatief ligt in Rotsoord, een industrieelint uit de 19^e eeuw. Van de meerdere oude industriegebouwen staan er 7 panden op de gemeentelijke monumentenlijst. Het plangebied (waar Helling 12-14 onderdeel van uitmaakt) bevat een groen hart (volkstuinten en een kinderboerderij), verschillende horecagelegenheden, Hogeschool voor de Kunsten Utrecht, station Vaartsche Rijn en ongeveer 200 starters- en studentenwoningen. Naast de beoogde ontwikkeling op de Helling 12-14 wordt er nog een hotel gerealiseerd op Helling 3 en wordt de openbare ruimte opnieuw ingericht.

Het initiatief geeft invulling aan een oud bedrijfspand in Rotsoord. In totaal worden 56 woningen beoogd (47 huurappartementen en 9 atelierwoningen), waarvan 22 in het middenhuursegment en 34 in de vrije sector huur. Het initiatief bestaat uit vier hele en een halve vijfde bouwlaag. Het nieuwe gebouw is minder groot dan de kavel waar het op staat. De ruimte die vrij komt, wordt gebruikt om nieuwe openbare ruimte te realiseren.

De doelgroep bestaat uit middeninkomens en ouderen die nabij het centrum willen wonen en die voor hun mobiliteit vaak gebruik maken van de fiets en/of openbaar vervoer. De ligging naast station Vaartsche Rijn maakt deze locatie extra geschikt voor deze doelgroep. Daarnaast past de doelgroep senioren (55 plus) in een goede mix op Rotsoord. Dan gaat het om senioren die graag dicht bij de stad en bij OV willen wonen, een stedelijk alternatief zoeken voor hun eengezinswoningen omdat de kinderen inmiddels uitgevlogen zijn en nog te veel in het leven staan voor een bejaardenflat.

Tabel 1: Woningbouwprogramma Helling 12-14

Type woning	Segment	Aantal
Atelierwoningen	Middenhuur	9
Appartementen	Middenhuur	13
Appartementen	Vrije sector huur	34
Totaal		56

Opzet onderzoek

Voor het initiatief wordt onderzocht of en op welke manier de toevoeging van 56 woningen 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?

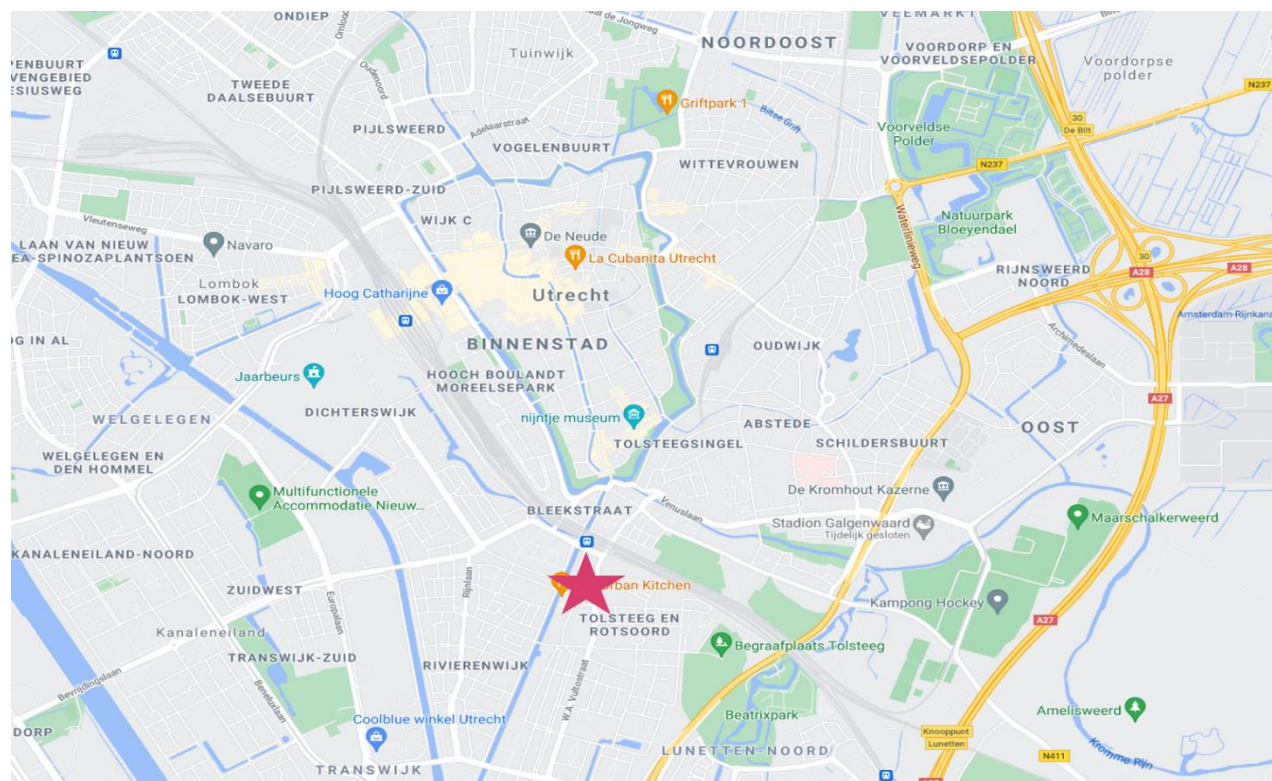
Het antwoord op de hoofdvraag uit dit onderzoek wordt verkregen door middel van ruimtelijk-functioneel onderzoek, waarbij zowel de kwantitatieve als kwalitatieve behoefte aan de ontwikkeling wordt onderzocht binnen het verzorgingsgebied. Ook wordt gekeken naar de locatieafweging binnen of buiten het bestaand stedelijk gebied.



Figuur 1: Impressie initiatief Helling 12-14, Utrecht



Figuur 1: Planlocatie Helling 12-14, Utrecht



Figuur 3: Ligging planlocatie Helling 12-14, Utrecht

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)
- Regionale Woningmarktanalyse (2019)
- Kwalitatieve woningmarktanalyse U16 (2020)
- Provincie Utrecht Monitor Wonen (2021)
- Utrecht in Cijfers (2020)
- Utrecht Monitor (2021)

De beoogde ontwikkeling is hierna getoetst aan de ladder.

Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling

De beoogde ontwikkeling om 47 appartementen en 9 woonateliers te realiseren aan de Helling 12-14 in Utrecht betreft een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit blijkt uit de volgende gegevens:

1. Het plangebied heeft op basis van het vigerend bestemmingsplan "Watervogelbuurt, Hoograven, Tolsteeg" (vastgesteld 25 oktober 2012) de bestemming 'bedrijventerrein'. Op basis van dit bestemmingsplan is wonen op de locatie pas toegestaan na uitwerking van een uitwerkingsplan.

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 56 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 56 woningen, kan het initiatief gekwalificeerd worden als een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'.

Passend binnen beleidskaders

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

1. 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.
2. De uitbreiding van de woningvoorraad dient daarnaast zoveel mogelijk op binnenstedelijke locaties geaccommodeerd te worden en transformatie wordt gestimuleerd. Er wordt ingezet op ontwikkelingen bij bestaande OV-knooppunten. Met het plan wordt een verouderde bedrijvenlocatie in Rotsoord nabij station Vaartsche Rijn getransformeerd naar woningen, waarmee het initiatief aansluit op deze ambities.
3. 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 midden segment. In de gemeente Utrecht geldt de ambitie dat de woningvoorraad in 2040 voor 60% bestaat uit sociale of middenhuur woningen. Het initiatief zet deels in op de realisatie van woningen in het middensegment (ongeveer 40% van het programma), waarmee het initiatief bijdraagt aan deze ambitie.

4. 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 is de verwachting 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 verhuisbewegingen. 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

Geconcludeerd kan worden dat het initiatief aan de Helling 12-14 in Utrecht 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 U16 is sprake van een aanzienlijke woningbehoefte van in totaal 59.300 tot 85.700 woningen in de periode tot 2030 (afhankelijk van het meerekenen van het huidige tekort aan woningen).
- In de gemeente Utrecht zijn tot 2029 in totaal circa 43.231 woningen in de planvorming opgenomen, waarvan 13.075 met de status 'hard'. De woningbehoefte tot 2030 is circa 30.000 woningen. In 2020 zijn 2.990 woningen toegevoegd aan de woningvoorraad, waardoor een restbehoefte bestaat van ca. 27.010.
- De harde plancapaciteit van 13.075 kan onvoldoende voorzien in de behoefte tot 2030 en er sprake is van een restbehoefte van circa 13.935 woningen (behoefte tot 2030 minus gerealiseerde woningen minus harde plancapaciteit). Ook op regionaal niveau is de conclusie dat de harde plancapaciteit onvoldoende is om in de woningbehoefte tot 2030 te voorzien. Het initiatief aan de Helling 12-14 kan in deze kwantitatieve woningbehoefte voorzien.

Kwalitatieve behoefte

Het beoogde initiatief aan de Helling 12-14, waarbij 47 appartementen 9 atelierwoningen in het huursegment worden beoogd, 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 kwalitatieve behoefte bevindt zich met name in de betaalbare prijscategorieën (sociale en middensegment). Dit komt onder andere doordat lage- en middeninkomens te maken hebben met verdringing als gevolg van de kwalitatieve mismatch en krapte op de woningmarkt. 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. Het initiatief zet voor 40% in op de realisatie van appartementen in middenment, en sluit daarmee aan op de kwalitatieve behoefte.
- De gemeente Utrecht wil graag inzetten op het vergroten van het middensegment voor zowel huur als koop. Hoewel in de wijk in dit segment nu al een substantieel percentage koopwoningen aanwezig is, is het percentage middenhuurwoningen nog te laag. Bovendien vindt de gemeente het vanwege de hard stijgende koopprijzen in Utrecht wenselijk om ook langjarig een substantieel aandeel middensegment te hebben. Het percentage sociale huur ligt voor deze subwijk iets onder de gewenste 35%, maar is voor de gehele wijk Zuid met 43% wel hoger dan de gewenste 35%. Op basis van deze cijfers en de beoogde richtlijn in de Woonvisie, vindt de gemeente het wenselijk om in dit project in te zetten op een percentage van 40% middenhuurwoningen. Het project draagt hierdoor bij aan de gewenste groei van het aantal (en aandeel) middenhuurwoningen, een betere menging op wijk- en subwijniveau en aan doorstroming vanuit sociale huurwoningen.
- In het verlengde van de behoefte aan betaalbare prijscategorieën blijkt uit de uitgevoerde analyse 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. Het initiatief maakt formeel gezien geen deel uit van de binnenstad, wel vormt Rotsoord in de praktijk als uitbreiding van de binnenstad. Uit onderzoek blijkt dat op basis van de bestaande plancapaciteit er onvoldoende (potentieel) aanbod is om in deze behoefte te kunnen voorzien.

Geen onaanvaardbare effecten

Het is niet de verwachting dat er als gevolg van het realiseren van woningen aan de Helling 12-14 in de gemeente Utrecht onaanvaardbare effecten op de woningmarkt zullen optreden. De woningbehoefte is immers dusdanig groot dat ook na het realiseren van het initiatief behoefte blijft bestaan voor het realiseren van nieuwe woningen. Het plan voorziet ook in de sterke behoefte voor middenhuur woningen. Daarnaast draagt het realiseren van woningen bij aan het creëren van een levendig woon- en leefklimaat in de gemeente Utrecht en meer specifiek Rotsoord.

Gesitueerd binnen 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: 'bedrijventerrein'. Dit betekent dat het plangebied een stedelijke functie heeft.

- Bovendien bestaat het aansluitende, omliggende gebied 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 58% van de verhuissstromen bewegingen binnen de eigen gemeente (tabel 2). 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

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 geaccommodeerd 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 te 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 tegemoet te komen aan de woningbehoefte na 2030 is het noodzakelijk op zoek te gaan naar locaties voor aanvullende plancapaciteit. Hier wordt ingezet op ontwikkeling binnen het stedelijk gebied en bij bestaande (of nieuwe) OV-knooppunten.

Programma versnelling woningbouw 2021-2024 (2020)

Het hoofddoel van het uitvoeringsprogramma is het versnellen van de woningbouw met het streven om te komen tot 10.000 woningen per jaar, met ten minste 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;

Tabel 2: Verhuisbewegingen naar gemeente Utrecht (CBS, 2019)

Verhuissstromen	Gemeenten	Aandeel
Binnen gemeente Utrecht	Utrecht	58%
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		68%

- 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 ernaar om tot 2040 de woningvoorraad met 60.000 woningen te laten toenemen.

Bij het bouwen van nieuwe woningen en voorzieningen staan gezondheid, leefbaarheid en duurzaamheid voorop. De gemeente wil dat deze woningen en voorzieningen binnen het

stedelijke gebied worden gebouwd. De gemeente zal daarbij flink investeren in de openbare ruimte en in voorzieningen. Tegelijkertijd zijn oplossingen nodig voor onder andere energie en duurzaamheid. Ook het verlichten van de druk op de woningmarkt is een aandachtspunt. Door de hoge druk op de woningmarkt stijgen de prijzen van huizen. Een deel van de woningvoorraad wordt daardoor onbetaalbaar voor mensen met een lager inkomen.

De Merwedekanaalzone, het Jaarbeursterrein en Leidsche Rijn zijn gebieden waar komende jaren veel gebouwd wordt. Maar er wordt ook gebouwd op kleinere plekken, zoals bij de 2e Daalsedijk en het Kruisvaatterrein. Ook in de binnenstad, het stationsgebied, het Utrecht Science Park en Leidsche Rijn Centrum is ruimte voor extra woningen, winkels en bedrijven. En voor cultuur en maatschappelijke instellingen.

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 midden categorie.

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 (toekomstig) inwoners van Utrecht.
- **Duurzaamheid en toekomstbestendigheid.** Bouwen aan een duurzamere woningvoorraad met thema's als energieneutraliteit en terugdringen gasaansluitingen.

Conclusie

Het initiatief 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. Er wordt ingezet op ontwikkelingen bij bestaande OV-knooppunten. Met het plan wordt een verouderde bedrijvenlocatie in Rotsoord nabij station Vaartsche Rijn getransformeerd naar woningen, waarmee het initiatief aansluit op deze ambities.
- 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 wo-

ningbouwprogramma te realiseren in het sociale of midden segment. In de gemeente Utrecht geldt de ambitie dat de woningvoorraad in 2040 voor 60% bestaat uit sociale of middeldure woningen. Het initiatief zet deels in op de realisatie van woningen in het middeldure segment (ongeveer 40% van het woningbouwprogramma), waarmee het initiatief bijdraagt aan deze ambitie.

- 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 is de verwachting 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 3 en 4 zijn de bevolkings- en huishoudensprognoses 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. Vanwege de verdere uitrol van vaccinaties worden beperkende maatregelen versoepeld en diverse maatregelen komen zelfs 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 jaar.² Door de verwachting dat de bevolkingsgroei op termijn weer gaat toenemen, zal de verlichting bovendien tijdelijk zijn.

Tabel 3: 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 4: 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. Uitgaande van een jaarlijks gemiddelde van 3.000 woningen, bedraagt de behoefte voor de periode 2020-2030 ongeveer **30.000 woningen**.

Regio U16

In de Monitor Wonen van de provincie Utrecht wordt de woningbehoefte van de regio U16 bijgehouden.³ Uit de monitor blijkt dat de regio U16:

- In 2020 een tekort heeft van 26.400 woningen.
- Voor de periode 2020-2024 een woningbehoefte heeft van 30.200 woningen.

¹ CBS (2020). Bevolkingsprognose 2020-2070.

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

³ Provincie Utrecht (Kader voor regionale programmering Wonen en Werken, vastgesteld door PS 30 september 2020 op basis van Primos (2020)).

- Voor de periode 2025-2029 een woningbehoefte heeft van 29.100 woningen.

In totaal betekent dit een woningbehoefte van 59.300 - 85.700 woningen (afhankelijk van het meerekenen van het huidige tekort).

Aanbod

Huidige woningvoorraad

De totale woningvoorraad in de gemeente Utrecht bedraagt circa 160.435 woningen. In 2020 is de woningvoorraad in de gemeente Utrecht per saldo toegenomen met ca. 2.990 woningen.⁴

Plancapaciteit

- De totale plancapaciteit (hard en zacht) in de gemeente Utrecht omvat 43.231 woningen in de periode 2021-2029. **13.075** van deze plannen hebben de status 'hard'. Het merendeel van de harde plannen (9.886)) staat gepland voor de periode 2021-2024.
- In de regio U16 zijn in totaal circa 78.090 woningbouwplannen voorradig in de periode 2021-2029. **21.376** plannen hebben hiervan de status 'hard'. Het merendeel van de harde plancapaciteit (17.093) staat gepland voor de periode 2021-2024.

Tabel 5 Plancapaciteit gemeente Utrecht en regio U16⁵

	Hard	Zacht	Totaal
Gemeente Utrecht	13.075	30.156	43.231
Regio U16	21.376	56.714	78.090

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat het initiatief aan de Helling 12-14 in Utrecht 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 U16 is sprake van een aanzienlijke woningbehoefte van in totaal 59.300 tot 85.700 woningen in de periode tot 2030 (afhankelijk van het meerekenen van het huidige tekort aan woningen).
- In de gemeente Utrecht zijn tot 2029 in totaal circa 43.231 woningbouwplannen voorradig, waarvan 13.075 met de status 'hard'. De woningbehoefte tot 2030 is circa 30.000 woningen. In 2020 zijn 2.990 woningen toegevoegd aan de woningvoorraad, waardoor een restbehoefte bestaat van ca. 27.010.
- De harde plancapaciteit van 13.075 kan onvoldoende voorzien in de behoefte tot 2030 en er sprake is van een restbehoefte van circa 13.935 woningen (behoefte tot 2030 minus gerealiseerde woningen minus harde plancapaciteit). Ook op regionaal niveau is de conclusie dat de harde plancapaciteit onvoldoende is om in de woningbehoefte tot 2030 te voorzien. Het initiatief aan de Helling 12-14 kan in deze kwantitatieve woningbehoefte voorzien.

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**.
- Vooraf 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:

⁴ CBS Statline (2021).

⁵ Provincie Utrecht (2021). *Monitor Wonen (Geraadpleegd juni 2021)*.

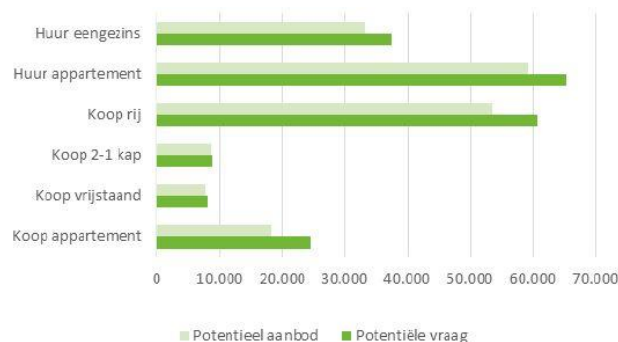
- Er bestaat in iedere gemeente een aanzienlijke behoefte aan het realiseren van meer **appartementen** (zowel huur als koop). Deze behoefte bevindt zich op regionaal niveau vooral in het **sociale en middensegment**. Door de grote vraag naar appartementen in deze prijssegmenten dient 45% (resp. 20% 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.

Kwalitatieve woningmarktanalyse U16 (2020)

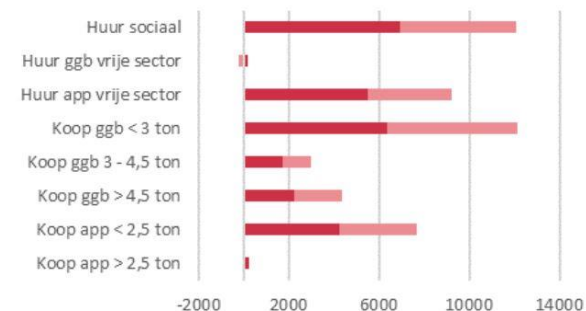
In de woningmarktanalyse uit 2020 is nader onderscheid gemaakt in de verschillende deelmakten in regio U16. Hierin wordt gekeken naar onder andere de Stedelijk agglomeratie Utrecht, waar het initiatief deel van uitmaakt.⁷

In figuur 6 is het indicatieve saldo van vraag en aanbod naar woningtype per prijsklasse weergegeven voor de regio 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.



Figuur 4: Prognose vraag en aanbod per woningtype 2018-2023⁶



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

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)

⁶ Companen (2019) Regionale woningmarktanalyse U16.

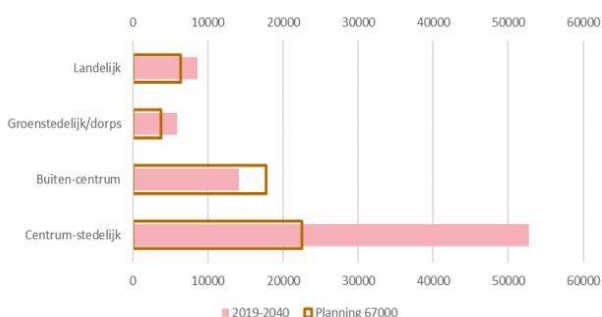
⁷ Utrecht, IJsselstein, Nieuwegein, Vianen, Houten, Bunnik, Zeist, De Bilt en Stichtse Vecht.

- Daarnaast is er vooral behoefte aan woningen in een **centrum-stedelijk woonmilieu**. Er is daarnaast onvoldoende plancapaciteit aanwezig dat in dit woonmilieu voorziet. Het initiatief maakt op basis van de aanduiding (zie bijlage 2) deel uit van het centrum-stedelijk woonmilieu.
- Op basis van de woningmarktanalyse blijkt dat voor Utrecht-stad 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%).

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 weergegeven. Hieruit kan worden opgemaakt dat:

- De Utrechtse woningmarkt is in algemene zin **overspannen**. Dit manifesteert zich in het gebrek aan keuzemogelijkheden.



Figuur 7: Mismatch behoefte woonmilieus (Companen, 2020)

- 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

Samenstelling woningvoorraad

De totale woningvoorraad in de gemeente Utrecht telt circa 160.435 woningen⁹. In 2020 bestond de woningvoorraad voor 54% uit huurwoningen, waarvan 55% in het sociale segment (in corporatiebezit) en 23% in particulier bezit¹⁰. In tabel 6 is de woningvoorraad naar eigendom en prijssegmenten te zien: 35% van de woningvoorraad bestaat uit sociale huur, 12% is middenhuur en 5% is dure huur.

Tabel 6 Woningvoorraad gemeente Utrecht⁸

	Aandeel
Sociale huur (< €737)	35%
Middenhuur (€737 - €991)	12%
Dure huur (>€991)	5%
Goedkope koop (WOZ < €225.279)	4%
Betaalbare koop (WOZ €225.270 - €315.392)	11%
Dure koop (WOZ > €315.392)	29%
Onbekend	5%
Totaal (afgerond)	100%

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 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 tijdelijk is.¹¹

Conclusie

Het beoogde initiatief aan de Helling 12-14, waarbij 47 appartementen 9 atelierwoningen in het huursegment worden beoogd, 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 (sociale en midden-segment)**. Dit heeft onder andere te maken met dat lage- en middeninkomens te maken hebben met verdringing als gevolg van de kwalitatieve mismatch en krapte

⁸ Utrecht in Cijfers (2020).

⁹ CBS Statline (2021).

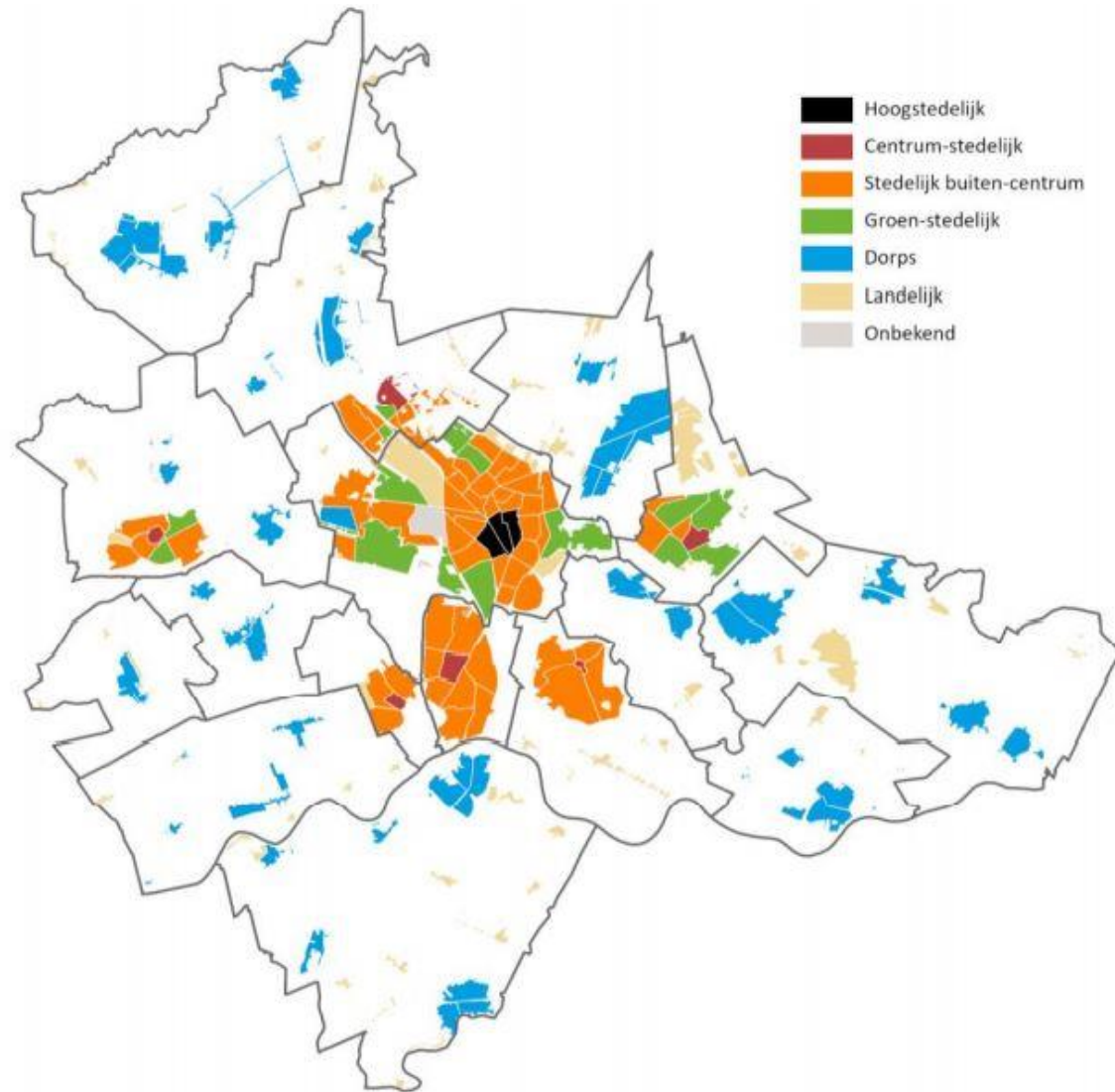
¹⁰ Utrecht monitor (2021).

¹¹ CBS (2020). Dashboard leegstand 2020.

op de woningmarkt. 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. Het initiatief zet voor 40% in op de realisatie van appartementen in het middenhuur segment, en sluit daarmee aan op de kwalitatieve behoefte.

- In het verlengde van de behoefte aan betaalbare prijssegmenten 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 initiatief deel van uitmaakt. Uit onderzoek blijkt dat op basis van de bestaande plancapaciteit er onvoldoende (potentieel) aanbod is om in deze behoefte te kunnen voorzien.

Bijlage 2: Aanduiding woonmilieus



Figuur 8: Regionale spreiding woonmilieus¹²

¹² Companen (2020). Kwalitatieve woningmarktanalyse U16-gemeenten.

www.bro.nl | info@bro.nl

Hoofdvestiging Boxtel

Boscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400

Vestiging Amsterdam

Rijnspoorplein 38
1018 TX Amsterdam
T +31 (0)20 506 19 99

Vestiging Venlo

Industriestraat 94
5931 PK Tegelen
T +31 (0)77 373 06 01