

Cruquiusgebied Amsterdam

deelgebied 7: Kop van Cruquius

onderbouwing ladder voor duurzame verstedelijking

identificatie

projectnummer:

160111.20191591

projectleider:

Mark Geerts

auteur(s):

Joost Jansen
Julia Breukelman

planstatus

datum:

16-01-2020

opdrachtgever:

Partners RO

Inhoud

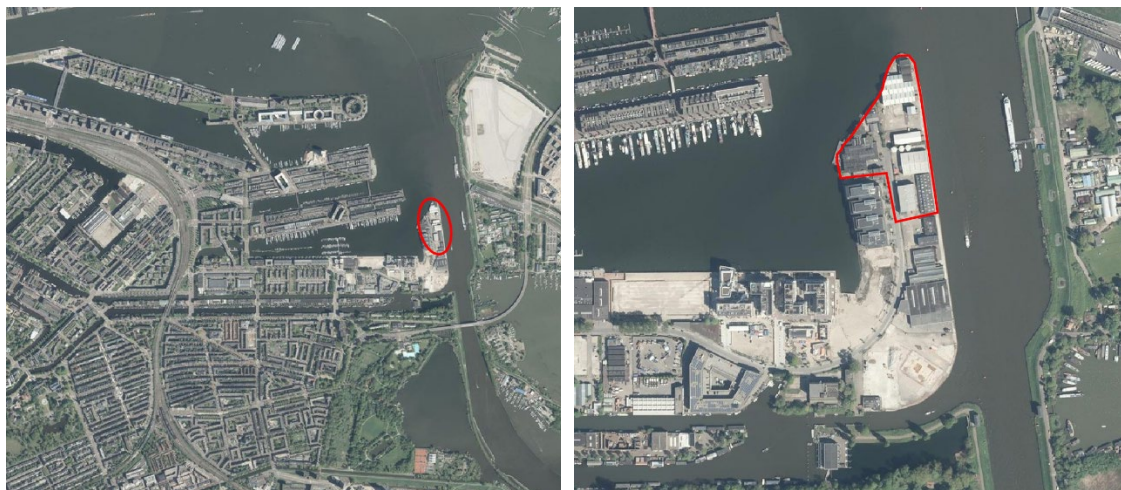
1. Inleiding	3
1.1. Aanleiding	3
1.2. Beschrijving van het voorgenomen plan	4
1.3. Waarom toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking?	5
2. Beschrijving behoefte	7
2.1. Inleiding en regioafbakening	7
2.2. Woningbehoefte	8
2.2.1. Kwantitatieve behoefte	8
2.2.2. Kwalitatieve behoefte	11
2.2.3. Conclusie woningbehoefte	12
2.3. Behoefte horeca	12
2.3.1. Beleid, trends en ontwikkelingen	12
2.3.2. Aanbod en effecten	13
2.3.3. Conclusie behoefte horeca	17
2.4. Behoefte dienstverlening en maatschappelijke functies	17
2.4.1. Aanbod en effecten	17
2.4.2. Conclusie behoefte dienstverlening en maatschappelijke functies	19
3. Locatieafweging	21
3.1. Inleiding	21
3.2. Provinciaal beleid	21
3.3. Gemeentelijk beleid	22
3.4. Conclusie locatiekeuze	23
4. Conclusie	25
4.1. Behoefte wonen	25
4.2. Behoefte voorzieningen	25
4.3. Conclusie	26

1.1. Aanleiding

Het Cruquiusgebied is een verouderd bedrijventerrein met veel leegstand in het oostelijk havengebied van Amsterdam. Het is echter ook een locatie met de potentie om zich te ontwikkelen tot een bijzonder woonwerkgebied in Amsterdam. De locatie is kansrijk door het industriële karakter, de ligging nabij het centrum van Amsterdam en de ligging aan het water. De gemeente Amsterdam wil dat het Cruquiusgebied in 2030 is getransformeerd tot een levendige, moderne en duurzame woon-werklocatie, met behoud van het industriële karakter. Diverse nieuwe functies worden planologisch toegestaan, zoals wonen, horeca en dienstverlening. Behoudenswaardige gebouwen krijgen een nieuwe functie. Het deelgebied Kop van Cruquius is een van de gebieden waar transformatie gewenst is (deelgebied 7). In figuur 1.1 en 1.2 is de ligging van het plangebied weergegeven.



Figuur 1.1. Deelgebieden Cruquiusgebied, kavel 7 (bron: gemeente Amsterdam)



Figuur 1.2. Globale ligging plangebied (ondergrond: luchtfoto Kadaster, 2019)

Op dit moment is de verouderde bedrijfslocatie nog gedeeltelijk in gebruik, deels met tijdelijke functies. In figuur 1.3 is een impressie van het gebied weergegeven.



Figuur 1.3. Impressie huidige situatie Cruquiusweg (bron: Google Streetview, 2019)

1.2. Beschrijving van het voorgenomen plan

De Kop van Cruquius zal bestaan uit vijf bebouwingsblokken (figuur 1.4):

1. Gebouwen en binnenhof Oostkade Zuid (kavel Houtsma).
2. Gebouwen en binnenhof Oostkade Noord (kavel Houtsma).
3. Torengedouw (kavel Metaalpark).
4. Pleingebouw (kavel Candido).
5. Herbouw kantoor en woonhuis 'voor den werkmeester' (kavel Gratex).



Figuur 1.4. Bebouwing Kop van Cruquius (bron: gemeente Amsterdam)

Binnen het plangebied is kantoorvilla 'De werkmeester' een behoudenswaardig object. De villa wordt in originele staat herbouwd op een prominente plek (5). De overige bestaande bebouwing in het gebied heeft geen bijzondere waarde en wordt gesloopt.

Tussen de Cruquiusweg en de kade aan het Amsterdam-Rijnkanaal komen twee bouwblokken (1 en 2). In de plint aan de kade komen stadswoningen, in de plint aan de Cruquiusweg komen werkruimtes. De bovenste lagen bestaan uit appartementen. Op de punt van het eiland komt een toren van 20 bouwlagen (3) die trapsgewijs afloopt, met een kleinere toren van 10 bouwlagen op het plein er tegenover. Daarnaast zal op locatie 4 een zeskantig gebouw komen, waarin zowel woningen als commerciële voorzieningen worden gerealiseerd.

Met de transformatie van het gebied zal ook de openbare ruimte verbeteren. De Cruquiusweg zal uitkomen op een ruim stadsplein en de kades zullen een open en groen karakter krijgen, aantrekkelijk voor fietsers en voetgangers.



Figuur 1.5. Impressie beoogde bebouwing Kop van Cruquius

Programma

In het plangebied zal het woningbouwprogramma bestaan uit maximaal 343 woningen. De woningen zullen bestaan uit stadswoningen en vrijesectorwoningen in verschillende afmetingen en prijsklassen. Er worden 38 sociale huurwoningen gerealiseerd.

Naast het woningbouwprogramma is er ook ruimte voor commercieel programma. In het gebied zal horeca in de categorieën I, III en IV mogelijk zijn met een maximaal oppervlak van 1.250 m². Binnen het op te stellen bestemmingsplan zal ruimte zijn voor dienstverlenende functies, maatschappelijke functies en creatieve bedrijven. Omdat nog niet duidelijk is hoe de invulling precies zal worden, zal er rekening mee worden gehouden dat de dienstverlenende of de maatschappelijke functies maximaal in theorie een oppervlak kunnen beslaan van 4.103 m².

1.3. Waarom toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking?

Het geldende bestemmingsplan Cruquius (onherroepelijk in 2014) is een conserverend bestemmingsplan en gaat uit van een bedrijfsbestemming. Hierin zijn bedrijven, creatieve bedrijvigheid en ondergeschikte detailhandel mogelijk gemaakt. Dit plan houdt geen rekening met transformatie naar wonen, horeca en dienstverlening/maatschappelijke functies. Daarom wordt een nieuw bestemmingsplan opgesteld.



Figuur 1.6. Uitsnede vigerend bestemmingsplan 'Cruquius' (bron: ruimtelijkeplannen.nl)

Ruimtelijke plannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken, moeten worden getoetst aan Artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (ladder voor duurzame verstedelijking). Bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen moet de behoefte worden beschreven. Bij stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied, moet worden gemotiveerd waarom deze niet binnenstedelijk gerealiseerd kunnen worden.

Wel of geen stedelijke ontwikkeling

De voorvraag bij de ladder voor duurzame verstedelijking is of de ruimtelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in art. 3.1.6 lid 2 Bro.

Uit jurisprudentie blijkt dat een woningbouwontwikkeling binnen bestaand bebouwd gebied met meer dan 12 woningen is aan te merken als nieuwe stedelijke ontwikkeling. Ook het toevoegen van andere functies met een omvang van meer dan 500 m² die nu nog niet mogelijk zijn op basis van het geldende bestemmingsplan (in dit geval horeca en dienstverlening/maatschappelijke functies) kan worden gezien als nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Regionale afstemming

De Provincie Noord-Holland stelt in Artikel 5a van de Provinciale ruimtelijke verordening nadere eisen aan nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Een bestemmingsplan kan uitsluitend voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als deze ontwikkeling in overeenstemming is met de binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken.

In de Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen 2017 zijn nadere eisen aan de regionale afstemming gesteld. Voor horeca en dienstverlening/maatschappelijke functies zijn geen specifieke eisen vastgelegd. Voor deze ontwikkeling zijn de regionale woningbouwafspraken relevant.

Als basis voor de toetsing is gebruik gemaakt van het relevante onderliggende beleid en onderzoek. De behoefte aan (creatieve) bedrijven hoeft niet te worden onderbouwd, omdat deze functie niet wordt gezien als nieuwe stedelijke ontwikkeling. Deze functie is al mogelijk op basis van het geldende bestemmingsplan.

Wel of geen bestaand stedelijk gebied

De tweede vraag die moet worden beantwoord is of de locatie wordt beschouwd als bestaand stedelijk gebied. In artikel 1.1.1 onder h van het Bro is een nadere omschrijving van het begrip 'bestaand stedelijk gebied' vastgelegd. Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt:

'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'.

Uit de definitie volgt dat er sprake moet zijn van een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing. In de Nota van Toelichting wordt opgemerkt dat de kwalificatie bestaand stedelijk gebied afhangt van de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het bestemmingsplan en de aard van de omgeving.

In dit geval is sprake van transformatie en intensivering binnen bestaand stedelijk gebied. Een voormalige bedrijfslocatie in het Oostelijk Havengebied van Amsterdam wordt opnieuw ingevuld met stedelijke functies. Hoewel toetsing aan de ladder op dit punt niet noodzakelijk is, is de locatiekeuze uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening gemotiveerd.

Gelet op het bovenstaande is in hoofdstuk 2 de behoefte aan de ontwikkeling beschreven en in hoofdstuk 3 de locatiekeuze gemotiveerd. In hoofdstuk 4 zijn conclusies getrokken.

2. Beschrijving behoefte

2.1. Inleiding en regioafbakening

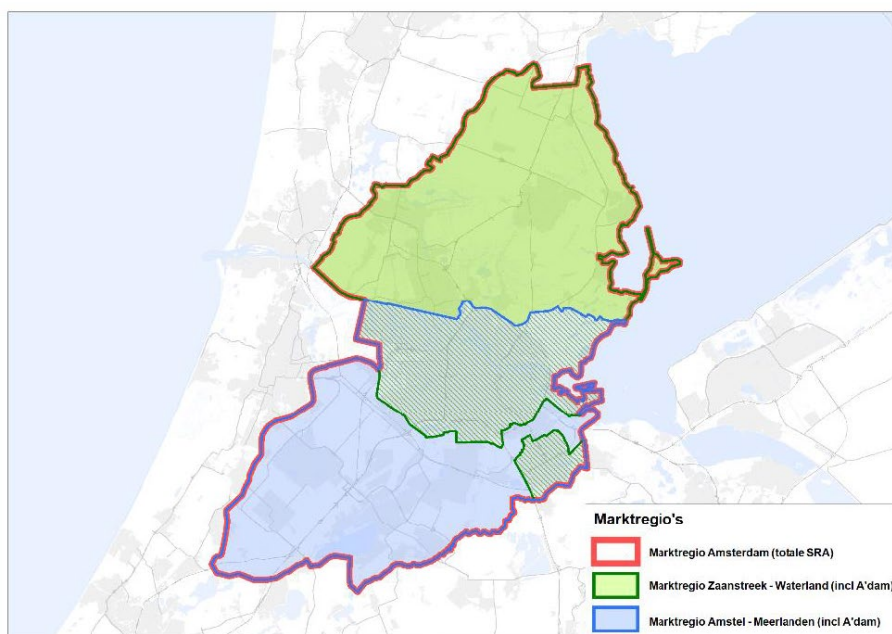
Transformatie van het verouderde bedrijfsgebied naar nieuwe duurzame functies is door de gemeente gewenst. In dit hoofdstuk wordt de woningbehoefte en de behoefte aan voorzieningen beschreven.

Op de Kop van Cruquius wordt naast de woonfunctie voorzien in maximaal 4.103 m² aan overige functies, waarvan maximaal 4.103 m² dienstverlening, maximaal 4.103 m² aan maatschappelijke functies en maximaal 1.250 m² aan horeca in de categorieën I, III en IV.

De behoefte aan de nieuwe functies die nog niet mogelijk zijn op basis van het vigerende bestemmingsplan blijkt uit beleid, trends en ontwikkelingen en onderzoek. Waar relevant is ter vergelijking de huidige structuur en het huidige aanbod in kaart gebracht ten opzichte van het gemiddelde in Amsterdam. Hieruit volgt een analyse van de beschikbare marktruimte.

Relevante regio voor wonen

In de Handreiking Ladder voor Duurzame Verstedelijking Wonen (Stadsregio Amsterdam, 18 oktober 2016) is aangegeven dat de Marktregio Amsterdam bepalend is voor plannen in Amsterdam.



Figuur 2.1. De drie marktregio's (bron: handreiking ladder Stadsregio)

Relevante regio voor (kleinschalige) horeca en dienstverlening

Gelet op de beperkte omvang van de overige functies heeft de vestiging een lokaal verzorgingsgebied. De ruimte voor horeca en dienstverlening/maatschappelijke voorzieningen voorziet in de behoefte van de nieuwe inwoners van het Oostelijk havengebied.

2.2. Woningbehoefte

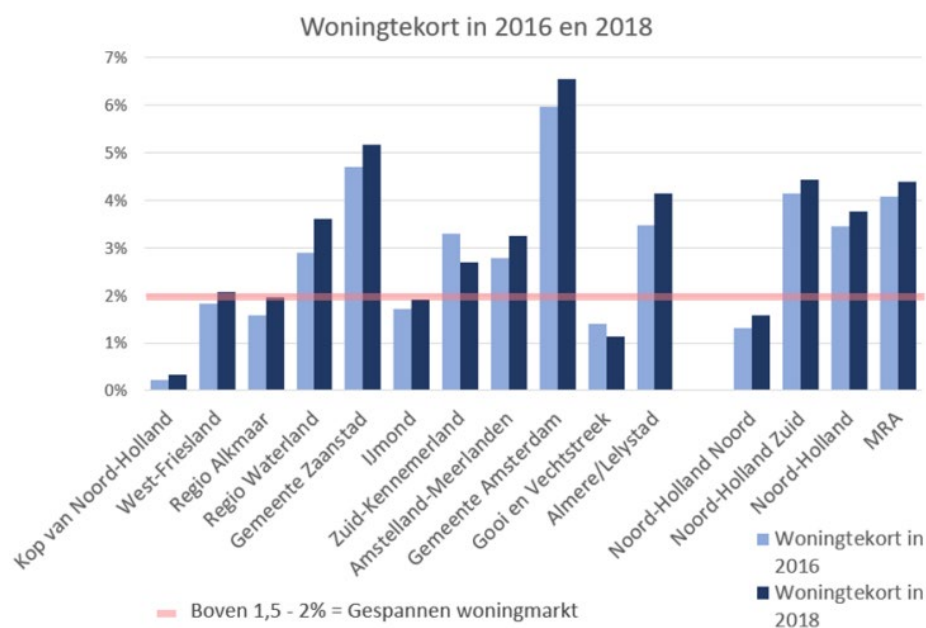
Voor de onderbouwing van de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte zijn onder meer de actuele provinciale Monitor Woningbouw, regionale afspraken en het gemeentelijk beleidskader relevant. De behoefte is beschreven op basis van deze onderzoeken en beleidsstukken.

2.2.1. Kwantitatieve behoefte

Het project geeft invulling aan de woningbehoefte in de regio. In de regio worden onvoldoende woningen gebouwd om in de behoefte te kunnen voorzien. Het plan kan mede invulling geven aan de grote regionale kwantitatieve behoefte.

Monitor woningbouw 2018 (2018)

Uit de Monitor Woningbouw 2018 (provincie Noord-Holland) blijkt dat het woningtekort in Amsterdam in 2018 is opgelopen naar 6,5% (figuur 2.2). Hier is sprake van een zeer gespannen woningmarkt.



Figuur 2.2. Woningtekort in 2016 en 2018

De provinciale woningbehoefte prognose 2017-2040 gaat voor de gemeente Amsterdam uit van een behoefte van 52.800 woningen in de periode 2018-2030. De harde plancapaciteit betreft circa 45.000 woningen (tabel 2.1).

Het aanbod aan zachte plannen, met name potentiële locaties in Amsterdam is toegenomen. Voor een groot deel van deze plannen/locaties moet nog onderzocht worden of woningbouw daar mogelijk en wenselijk is. Amsterdam heeft tot 2030 onvoldoende harde plannen om in de woningbehoefte te voorzien. Ook tot 2040 loopt de woningbehoefte in Amsterdam verder op. Het mogelijk maken van nieuwe harde plancapaciteit is noodzakelijk (tabel 2.1 en figuur 2.3).

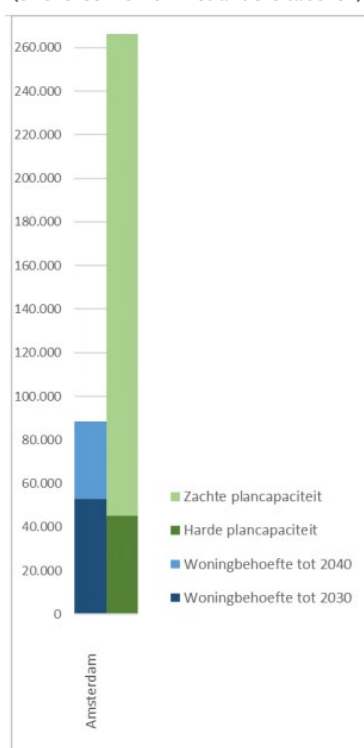
Met de beoogde ontwikkeling kan bij worden gedragen aan vergroting van de harde plancapaciteit om te voorzien in de grote woningbehoefte.

Tabel 2.1 Woningbehoefte 2018-2040 en plancapaciteit (bron: Monitor woningbouw 2018)

	Woningbehoefte*				Netto-plancapaciteit	Hard	Zacht
	2018-2020	2018-2025	2018-2030	2018-2040			
Kop van Noord-Holland	700	1.800	2.200	600	4.700	2.700	2.100
Westfriesland	2.200	6.200	8.700	9.000	12.100	4.600	7.500
Regio Alkmaar	3.100	7.900	10.200	10.700	12.300	9.100	3.100
Waterland	1.700	4.300	6.200	8.800	13.900	3.600	10.300
Zaanstad	1.900	5.500	8.700	13.600	23.800	3.300	20.500
Amstelland-Meerlanden	3.700	13.100	21.600	33.900	45.000	8.400	36.700
Amsterdam	11.000	33.000	52.800	88.500	266.100	45.300	220.900
IJmond/Z-K	2.600	7.700	12.100	18.500	21.400	4.400	17.000
Gooi en Vechtstreek	2.100	6.000	8.700	12.000	12.400	6.400	6.000
Totaal Noord-Holland	29.000	85.700	131.300	195.500	411.700	87.700	324.100

*o.b.v. de Bevolkingsprognose Noord-Holland 2017-2040

** Getallen zijn afgerond op honderdtallen. Hierdoor kan het voorkomen dat getallen niet precies bij elkaar optellen (of overeenkomen met andere tabellen).



Figuur 2.3. Woningbehoefte en plancapaciteit Amsterdam (bron: Monitor woningbouw 2018)

Regionaal Actieprogramma Wonen 2016 t/m 2020, Amstelland-Meerlanden, Amsterdam Zaanstreek-Waterland (2017)

De actuele regionale behoefte is de woningbehoefte minus de harde plancapaciteit voor de komende 10 jaar. In de drie marktregio's Zaanstreek-Waterland, Amstel-Meerlanden en Amsterdam is op basis van de meest actuele gegevens (monitor plancapaciteit, prognose 2017 en WiRA 2015) in alle segmenten een resterend tekort en dus nog ruimte voor nieuwe plannen. De Marktregio Amsterdam moet worden gebruikt voor plannen in Amsterdam, en bevat de regionale woningbehoefte en plancapaciteit van de gehele Stadsregio:

Voor de totale marktregio Amsterdam wordt de behoefte van 2017 tot 2027 geraamd op circa 79.500 woningen. De harde plancapaciteit bedraagt ruim 62.000 woningen. Dit betekent dat er een tekort aan harde plannen is van circa 17.000 woningen (tabel 2.2). Met de beoogde ontwikkeling kan hier een bijdrage aan geleverd worden.

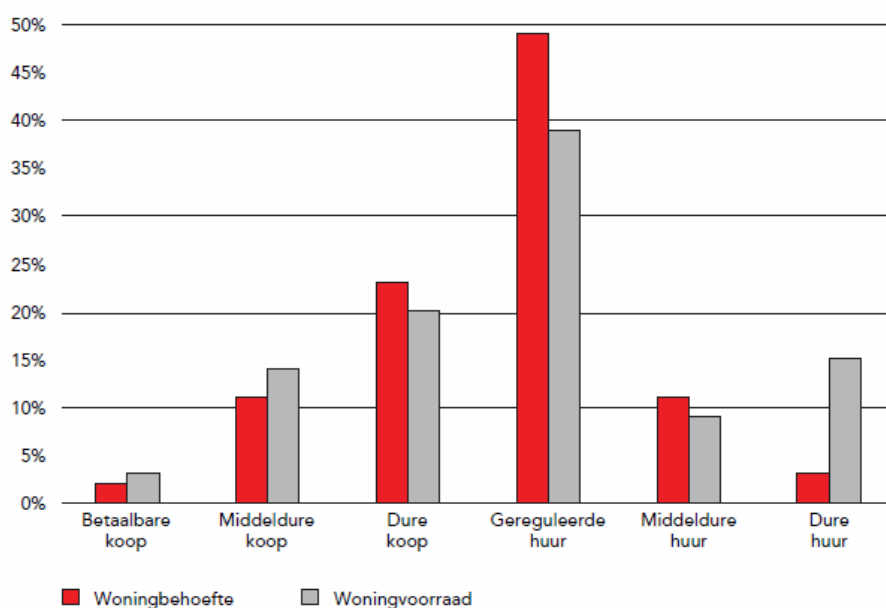
Tabel 2.2 Woningbehoefte versus plancapaciteit (bron: Regionaal Actieprogramma Wonen)

	behoefte 2017-2027 ³	plancapaciteit 2017			tekort harde capaciteit 2017-2027
		hard	zacht	totaal	
Marktgereguleerde Amsterdam (regio totaal)	79.510	62.440	112.250	174.690	17.070
Marktgereguleerde Zaanstreek-Waterland (incl. Amsterdam)	61.120	50.230	81.930	132.160	10.890
Marktgereguleerde Amstel-Meerlanden (incl. Amsterdam)	65.560	56.410	95.230	151.650	9.150

Woonagenda Amsterdam 2025 (2017)

Met de woonagenda 2025 richt de gemeente zich op voldoende, betaalbare en kwalitatief goede woningen in Amsterdam. Het bereiken van een 'voldoende' aantal woningen, betekent dat er in alle segmenten van de woningmarkt veel gebouwd moet worden: 50.000 woningen erbij tot 2025.

Uit de prognose van de woningbehoefte en de woningvoorraad blijkt dat in 2025 het grootste tekort zit in de gereguleerde (sociale) huurvoorraad (figuur 2.4). Ook in de middeldure huur en dure koop is de woningvoorraad niet toereikend voor de woningbehoefte.



Figuur 2.4. Woningbehoefte en woningvoorraad in 2025, zonder de acties uit de woonagenda

Belangrijk aandachtspunt uit de Woonagenda blijft tot 2025 de betaalbaarheid van woningen. Het stadsbestuur heeft al eerder haar beleid om corporatiewoningen te behouden en betaalbaar te houden aangescherpt. Om ook de marktwoningen beter betaalbaar te houden worden er tot 2025 jaarlijks 1.500 middeldure huurwoningen bijgebouwd. Deze woningen moeten verplicht de komende 25 jaar tegen deze middeldure huur verhuurd worden. Deze voorwaarden zijn uitgewerkt in de Spelregels 40-40-20 (woningbouwprogrammering).

Het project geeft invulling aan het gemeentelijk beleid door het vergroten van de planvoorraad, middeldure en dure koop en middeldure huurwoningen. Het programma maakt onder andere sociale huur mogelijk, daarmee wordt bijgedragen aan de betaalbaarheid van het aanbod.

De spelregels 40-40-20 zijn op deze locatie niet van toepassing omdat eind 2016/begin 2017 al afspraken voor deze locatie met de gemeente zijn gemaakt. Deze afspraken zijn vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst en anterieure overeenkomst.

Koers 2025 Amsterdam (2016)

Koers 2025 bevat het plan van aanpak voor de bouw van 50.000 huizen tot 2025, met de strategische keuzes die daar bij horen. De Amsterdamse ontwikkelstrategie richt zich vooral op het realiseren van voldoende woningen in kwalitatief hoogwaardige, gemengde stedelijke milieus. Jaarlijks wordt over de voortgang van deze ontwikkelingen gerapporteerd in een Voortgangsrapportage Ruimte voor de Stad. Parallel daaraan worden in een Werkprogramma Ruimte voor de Stad de projecten en verkenningen voor het komende jaar aangegeven.

De gemeente zet met haar strategie in op gedifferentieerde woonmilieus in hoge dichtheid met een mix van voorzieningen en werkruimten.

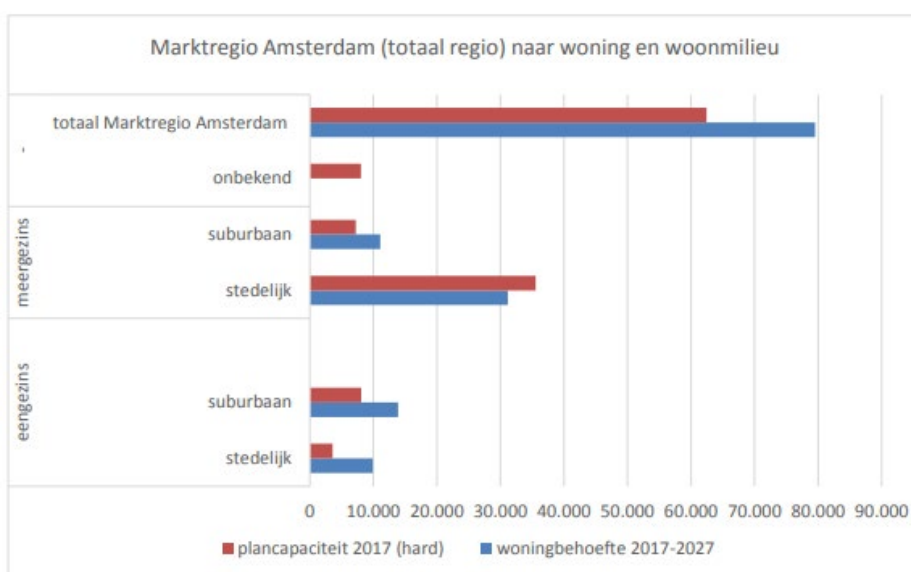
Amsterdam wil een gemengde, inclusieve stad zijn. Nieuwbouw moet dus ruimte bieden aan alle inkomenscategorieën en elk type huishouden. De plannen moeten bovendien van goede kwaliteit en duurzaam zijn. Het gaat dan zowel om stedenbouw en architectuur, openbare ruimte en groen, bereikbaarheid, woningdifferentiatie en woningplattegronden en voorzieningen (onderwijs, zorg, sport etc.). De gemeente wil dat er complete nieuwe, duurzame wijken worden gerealiseerd, ook in transformatiegebieden.

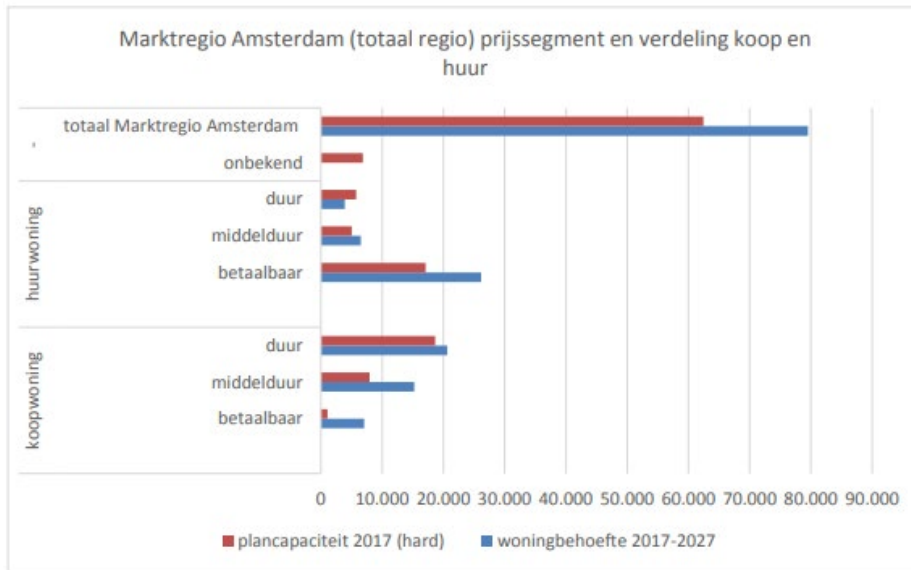
In de koers is aangegeven dat in het gebied Zeeburg mogelijkheden liggen voor de bouw van circa 2.000 woningen. Op de Kop van het Cruquiseiland kan dit snel worden opgepakt.

2.2.2. Kwalitatieve behoefte

In de marktregio Amsterdam is er behoefte in alle verschillende segmenten (figuur 2.5). Er is voornamelijk behoefte aan eengezinswoningen, in zowel een suburbaan en stedelijk milieu. Voor meergezinswoningen in een stedelijk milieu is de plancapaciteit iets hoger dan de woningbehoefte.

Voor koopwoningen geldt dat in alle prijsklassen de woningbehoefte groter is dan de plancapaciteit. Daarnaast is ook voor huurwoningen in het betaalbare en middeldure segment de plancapaciteit niet toereikend.





Figuur 2.5. Indicatieve woningbehoefte versus harde plancapaciteit per woonmilieu en prijssegment, 2017-2027 (bron: Regionaal Actieprogramma Wonen)

2.2.3. Conclusie woningbehoefte

Er is grote behoefte aan nieuwe plannen in Amsterdam. Dit project geeft daar mede invulling aan met een gedifferentieerd programma.

2.3. Behoefte horeca

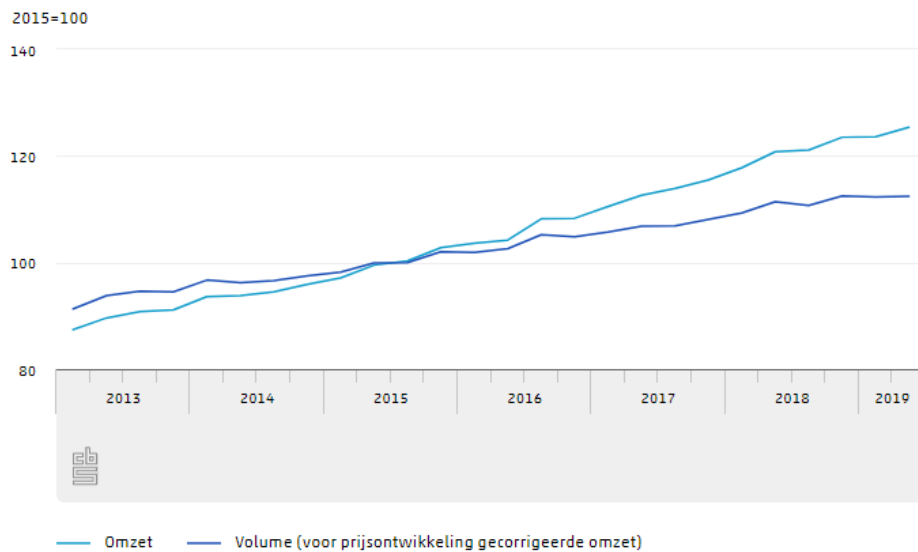
In het plangebied is maximaal 1.250 m² bvo aan horeca voorzien (in de categorieën I, III of IV van de Lijst van Horeca-activiteiten).

2.3.1. Beleid, trends en ontwikkelingen

In de Horecanota Stadsdeel Oost 2012 is vastgelegd dat Groei van horeca in Oost hoofdzakelijk gebeurt langs de economische assen, voorzieningen en horecaclusters en in mindere mate in de gemengde gebieden. Het Cruquiusgebied is in de horecanota aangemerkt als gemengd gebied, waar mogelijkheden voor horeca zijn. Elk initiatief wordt getoetst aan de spelregelkaart die is opgesteld voor de ontwikkeling van dit gebied.

De omzetontwikkeling in de horeca laat al een aantal jaar een stijgende lijn zien (figuur 2.6) (CBS, augustus 2019). De omzet neemt al bijna 5 jaar onafgebroken toe.

Ontwikkeling horeca (seizoengecorrigeerd)



Figuur 2.6. Ontwikkeling horeca (CBS, augustus 2019)

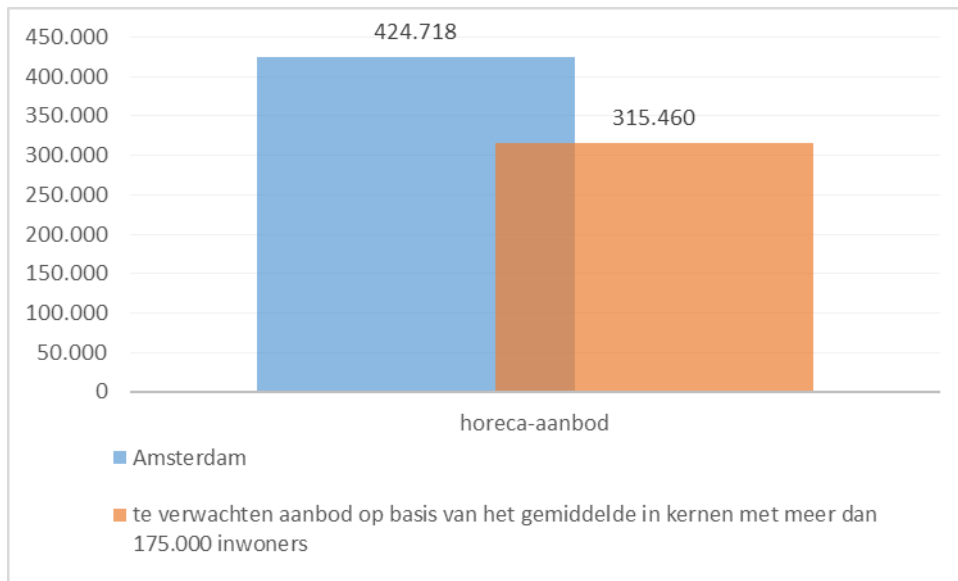
Rabobank (Trends en Ontwikkelingen, 2019) verwacht dat de groei binnen de horeca- en recreatiesector verder groeit in 2019, al zal de groei minder zijn dan in 2018. De verwachte groei is 1,5% in 2019. Belangrijke trends die de Rabobank signaleert zijn onder andere de keuze voor gemak. Doordat de consument steeds vaker voor gemak kiest is de 'buiten-de-deur-consumptie' hoger, waarvan met name fastcasual en bezorgrestaurants profiteren. Prijzen zullen stijgen, maar tegelijk komen ook marges onder druk te staan door hogere personeelskosten, verhoging van grondstoffen en verhoging van toeristenbelasting. Ook ING (2019) heeft een vergelijkbare prognose. Hogere prijzen en toenemend tekort aan personeel begrenzen de volumegroei in de horeca tot 2 procent in 2019. Voor 2020 wordt uitgegaan van een groei van 1,5%. Naast een groei in de omzet, neemt ook het aantal horecagelegenheden toe. Zo zijn er in 2019 7% meer horecagelegenheden per 10.000 inwoners dan in 2009. De sterkste groei vindt plaats in de Randstad.

Conclusie

Het marktperspectief voor horeca in Amsterdam is positief gelet op de voortdurende bevolkingsgroei en de gunstige economische ontwikkelingen.

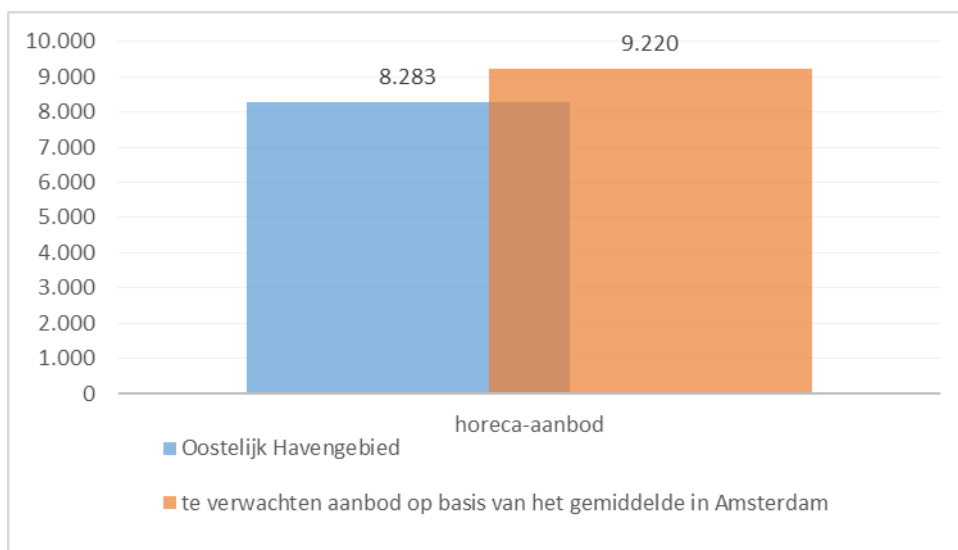
2.3.2. Aanbod en effecten

Op basis van een benchmarkvergelijking wordt geconcludeerd dat Amsterdam beschikt over een bovengemiddeld horeca-aanbod in vergelijking met de grootste Nederlandse steden (Locatus, 2019; figuur 2.7). Het gemiddelde is berekend op basis van het aanbod in de Nederlandse steden met meer dan 175.000 inwoners (Almere, Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Rotterdam, Den Haag, Tilburg en Utrecht).



Figuur 2.7. Vergelijking horeca-aanbod Amsterdam met kernen met meer dan 175.000 inwoners (bron: Locatus, 2019)

Als het gemiddelde in Amsterdam wordt afgezet tegen het horeca-aanbod in het Oostelijk-Havengebied dan wordt een groter horeca-aanbod verwacht in dit deelgebied van Amsterdam. In het Oostelijk-Havengebied wonen 18.545 inwoners (CBS, 2019; gegevens over 2018). Op basis van dit inwoneraantal wordt een horeca-aanbod van 9.220 m² wvo verwacht (figuur 2.8). Momenteel is er 8.283 m² wvo horeca in het Oostelijk-Havengebied aanwezig, verdeeld over 40 vestigingen (Locatus, 2019).



Figuur 2.8. Vergelijking horeca-aanbod Oostelijk Havengebied met het gemiddelde in Amsterdam (bron: Locatus, 2019)

Op basis van de analyse wordt geconcludeerd dat er draagvlak is voor uitbreiding van het horeca-aanbod in het Oostelijk Havengebied. Daarbij zal de behoefte aan horeca verder toenemen als gevolg van de woningbouwontwikkeling. In deze benchmark-analyse is namelijk nog geen rekening gehouden met de extra inwoners in het gebied als gevolg van de woningbouwontwikkeling. Op basis van de benchmarkanalyse worden geen onaanvaardbare effecten verwacht op het ondernemersklimaat in de wijk en de voorzieningen in de omgeving.

Behoefte en plannen

Het Cruquiusgebied wordt getransformeerd naar een gemengd woongebied met diverse voorzieningen die noodzakelijk zijn voor een goed functionerend stedelijk gebied. Horeca is noodzakelijk voor een levendig gebied. Op basis van de benchmark mag worden verwacht dat er in het Oostelijk Havengebied minimaal 1.000 m² bvo horeca bij kan komen. Het Oostelijk Havengebied kan door haar nieuwe functie minimaal op het gemiddelde voor Amsterdam uitkomen, waarbij nog geen rekening is gehouden met een bovenlokale aantrekkingskracht door de bijzondere ligging en bijzondere horecafuncties. Dit is ook exclusief de behoefte door toename van het aantal inwoners in het gebied. Er worden 1.820 woningen in het gebied toegevoegd, waarvan 42 woningen voor woningdelers. Het aantal inwoners neemt hierdoor naar verwachting met 3.252 toe, uitgaande van de gemiddelde woningbezetting in Amsterdam. Voor iedere nieuwe inwoner is de behoefte ongeveer 0,5 m² horeca. De extra behoefte is dan 1.676 m². De totale behoefte komt daarmee op minimaal 2.676 m².

Het totaal aantal plannen betreft op dit moment maximaal 3.350m² inclusief deelgebied 7.

Tabel 2.3 Berekening behoefte horeca

Gebied	Horeca-plannen (planologische mogelijkheden, nog niet ingevuld)	Inwoners (aantal woningen x gemiddelde huishoudensgrootte van 1,8)	Behoefte (aantal inwoners x 0,5 m ² bvo)
Oostelijk havengebied		18.545	1.000 m ² (opheffen tekort)
Cruquiusgebied deelgebied 1 tm7		1.820 woningen, waarvan 42 voor woningdelers: 1.820 x 1,8 = 3.276 inwoners + 42 woningen woningdelers x 1,8 = 76 Totaal 3.352 inwoners	1.676 m ² extra behoefte
Totale behoefte (minimaal)			2.676 m²
Plannen Deelgebied 1	maximaal 1.300 m ² horeca (max. 400 m ² per vestiging) in categorie I, III, IV, V		
Plannen Deelgebied 4	maximaal 400 m ² in categorie I		
Plannen Deelgebied 6	maximaal 400 m ² horeca in categorie I, III en IV		
Plannen Deelgebied 7	maximaal 1.250 m ² bvo in de categorieën I, III of IV		
Totaal plannen (maximaal)			3.350 m²



Figuur 2.9. Planinitiatieven deelgebieden

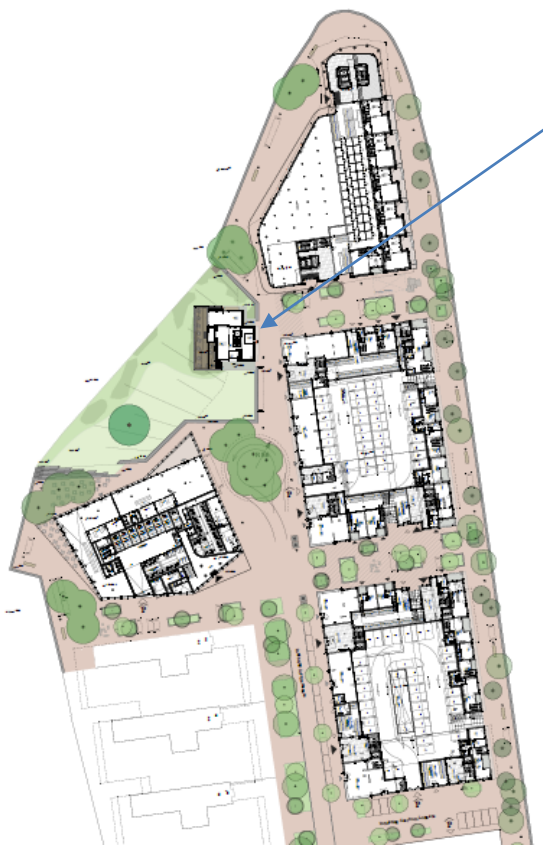
In het plangebied worden onderstaande horeca-activiteiten toegestaan:

- a. horeca I: een bedrijf of inrichting gericht op de verkoop van al dan niet voor consumptie ter plaatse bereide kleine etenswaren, het verstrekken van alcoholvrije dranken en/of het verstrekken van consumptie-ijs, zoals een fastfoodrestaurant, cafetaria, snackbar, shoarmazaken, lunchroom, koffie-theehuis of ijssalon;
- b. horeca III: een bedrijf of inrichting gericht op het verstrekken van sterke alcoholische dranken, zoals een café of bar;
- c. horeca IV: een bedrijf of inrichting gericht op het verstrekken van ter plaatse bereide maaltijden, inclusief (alcoholische) dranken, zoals een restaurant, eetcafé of bistro.

De berekende behoefte is minimaal 2.676 m² en de plannen gaan uit van maximaal 3.350m². Verder is in de berekende behoefte nog geen rekening gehouden met de groeiende behoefte aan horeca door de economische groeiverwachting en trends en ontwikkelingen. Het is bekend dat millennials meer gebruik maken van horeca dan oudere generaties. Het is daarmee realistisch dat het gebied een bovengemiddelde horecavraag krijgt, na realisatie van de nieuwe woningen. Gelet op het bovenstaande ontstaat er naar verwachting voldoende behoefte. Een planaanbod van 3.350 m² zal bovendien niet leiden tot onaanvaardbare leegstand omdat de ruimte ook met andere functies kan worden ingevuld.

Kwalitatieve motivering

De spelregelkaart merkt 'De Werkmeester' aan als behoudenswaardig object. De kantoorvilla verkeert in deplorabele staat, ontdaan van alle oorspronkelijke details. Talloze verbouwingen hebben sporen nagelaten. Het voorstel is om de villa in originele staat met de fraaie detaillering te herbouwen op een in het oog springende plaats en hierin een duurzame publiekstrekker mogelijk te maken.



Figuur 2.10 Toekomstige situatie bouwblokken met te herbouwen Villa De Werkmeester (+ foto huidige situatie)

Een schiereiland vraagt een aansprekend doel om naar toe te gaan. Daarom gaat het publieke leven zich afspelen op een groot, attractief en mooi omsloten groen plein aan het water. Op dit plein wordt het 'kantoor en woonhuis voor den werkmeester' in oorspronkelijke stijl herbouwd om met publieke functies een stralend middelpunt te vormen, een blijvende herinnering aan het industriële en handelsverleden. Het groene plein loopt trapsgewijs af naar het water. Door een invulling met horeca in het bijzondere pand krijgt het schiereiland de noodzakelijke trekker in de zichttas van de Cruquiusweg en in de zichtlijn tussen de Entrepothaven via het balkon naar het Amsterdam Rijnkanaal.

2.3.3. Conclusie behoefte horeca

De transformerende stadsbuurt genereert gelet op de forse toename van het aantal woningen en andere functies een eigen behoefte aan ondersteunende functies. Dit betekent dat de plannen naast elkaar kunnen worden uitgevoerd. Er zullen naar verwachting geen ontwrichtende effecten op het ondernemersklimaat ontstaan als gevolg van de ontwikkeling.

2.4. Behoefte dienstverlening en maatschappelijke functies

Naast de horecafunctie zijn ook dienstverlenende en of maatschappelijke functies voorzien in de gebiedsontwikkeling van deelgebied 7. In deze onderbouwing wordt uitgegaan van een benadering waar op basis van de planologische mogelijkheden in het bestemmingsplan er in theorie maximaal 4.103 m² aan dienstverlenende functies of maximaal 4.103 m² aan maatschappelijke functies mogelijk is.

Trends en ontwikkelingen

Uit de sectorprognose zakelijke dienstverlening 2019 van de Rabobank blijkt dat de zakelijke dienstverlening blijft groeien. De sector is een van de snelst groeiende sectoren en draagt ruim 20% bij aan de Nederlandse economie. De Rabobank verwacht voor 2019 een groei van 4% van de specialistische zakelijke dienstverlening en een groei van 3% voor overige dienstverlening. De groei voor 2020 zal iets afnemen tot circa 2,5%. ING (2019) komt tot dezelfde conclusies in haar sectorprognose. Uitdagingen binnen de branche zijn personeelstekort en verdergaande digitalisering.

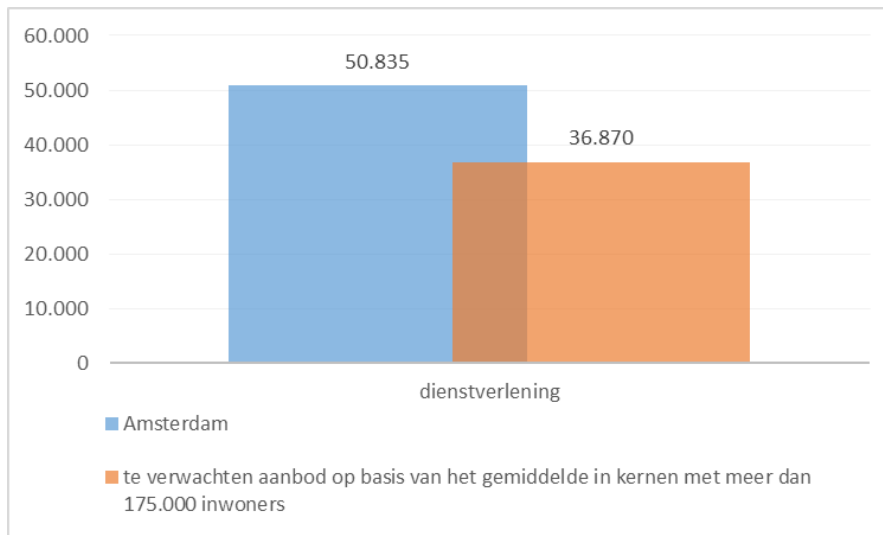
Aan de doelgroep voor het plangebied kunnen veel diensten worden geboden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan maatschappelijke functies, een huisarts of tandarts. Zo geeft de sectorprognose gezondheidszorg 2019 van de Rabobank aan dat de vraag naar huisartsenzorg toeneemt, onder andere door de verschuiving van de zorg naar de eerste lijn. Aanwezigheid van dergelijke functies past bij het hoogstedelijke karakter van het gebied, waar wonen, werken en leven samenkomen.

Conclusie

Het marktperspectief voor dienstverlening in Amsterdam is positief gelet op de economische groei en de toename van het aantal inwoners.

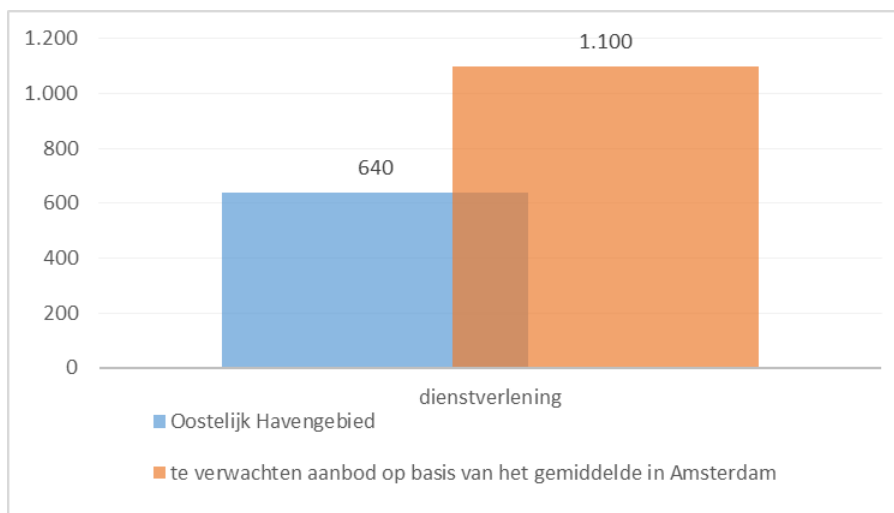
2.4.1. Aanbod en effecten

Uit figuur 2.10 kan worden afgeleid dat het huidige particuliere dienstverleningsaanbod in Amsterdam bovengemiddeld is ten opzichte van het landelijke gemiddelde in de grootste Nederlandse steden.



Figuur 2.10. Vergelijking aanbod particuliere dienstverlening Amsterdam met het te verwachten aanbod op basis van het landelijke gemiddelde van grote steden (bron: Locatus, 2019)

Als de gemiddelde omvang van particuliere dienstverlening in Amsterdam wordt afgezet tegen het aanbod in het Oostelijk Havengebied, dan wordt een groter aanbod verwacht in dit gebied (figuur 2.11). Momenteel is er 640 m² vwo aan particuliere dienstverlening aanwezig in het Oostelijk Havengebied. Op basis van het gemiddelde aanbod per 1.000 inwoners in Amsterdam wordt een aanbod van 1.100 m² vwo verwacht. Dit betekent dat er nog ruimte is voor uitbreiding van het aanbod aan dienstverlening.



Figuur 2.11. Vergelijking aanbod particuliere dienstverlening Oostelijk Havengebied met het gemiddelde in Amsterdam (bron: Locatus, 2019)

In deze benchmark-analyse is nog geen rekening gehouden met de extra inwoners in het gebied als gevolg van de woningbouwontwikkeling. De woningbouwontwikkeling zal ook haar eigen behoefte creëren aan dienstverlenende functies.

Ten aanzien van bepaalde basisvoorzieningen voor een wijk heeft het onderzoeksbureau Stipo kengetallen ontwikkeld (Kennisbank Voorzieningscan, van mensen naar meters, 2012). Met de kengetallen kan een inschatting gemaakt worden van de behoefte aan maatschappelijke voorzieningen in een (nieuwe) wijk (tabel 2.4). De kengetallen zijn berekend op basis van gemiddelden. Op basis van de mogelijkheid tot 343 woningen en een gemiddelde huishoudensgrootte van 1,8 in Amsterdam (CBS, 2019; gegevens over 2018) worden 617 inwoners verwacht. Op basis van dit inwonertal is de indicatieve behoefte weergegeven. Voor een aantal voorzieningen is dit nog niet mogelijk, omdat deze ook

afhankelijk zijn van het aantal kinderen in een wijk. Daarnaast is ook de vergelijking gemaakt met een indicatie van de behoefte voor het totale Cruquiusgebied op basis van de woningbouwplannen zoals in de vastgestelde bestemmingsplannen.

Tabel 2.4 Inschatting behoefte maatschappelijke functies (bron: Voorzieningscan 2012)

	per 1.000 inwoners (m ²)	behoefte plangebied (circa 617 inwoners)	behoefte Cruquiusgebied (circa 2.352 inwoners)
buurthuis	70	43	235
jongerencentra en poppodia	110	68	369
muziek- en creativiteitscentra	10	6	34
maatschappelijk werk	25	15	84
bibliotheek	60	37	201
muziekschool en creativiteitscentra	10	6	34
huisartsenruimte	56	35	188
tandartsenruimte	57	35	191
ruimte voor fysio- en oefen therapie	54	33	181
praktijkruimte voor verloskundige (per 1.000 vrouwen in de leeftijdscategorie 15-39 jaar)	39	n.t.b	n.t.b
consultatiebureau (per 1.000 0-4 jarigen)	195	n.t.b	n.t.b
Peuterspeelzaal (per 1.000 2-3 jarigen)	2.650	n.t.b	n.t.b
kinderdagverblijf (per 1.000 0-3 jarigen)	2.025	n.t.b	n.t.b
Buitenschoolse opvang (per 1.000 4-11 jarigen)	585	n.t.b	n.t.b
apotheekruimte	31	19	104
algemeen- en specifiek maatschappelijk werk	25	15	84
indicatie behoefte maatschappelijke functies		314	1.169

De extra behoefte aan dienstverlenende/maatschappelijke functies als gevolg van de woningbouwontwikkeling is op basis van de kencijfers van de Voorzieningscan circa 300 m². Op basis van deze indicatie blijkt dat er in de nieuwe wijk behoefte is aan een aantal basisvoorzieningen. Maatschappelijke functies zijn bovendien essentieel voor de leefbaarheid in de nieuwe buurt.

De indicatieve behoefte aan een aantal basisvoorzieningen voor een wijk komt lager uit dan het maximaal toegestane oppervlak aan deze functies in het bestemmingsplan. In de praktijk zal echter de beschikbare 4.103 m² ruimte worden verdeeld en gebruikt door dienstverlenende, maatschappelijke en horeca-functies. Bovendien betreft het Cruquiusgebied een afgebakende wijk die een eigen behoefte zal hebben als gevolg van de woningbouw, en vanwege de functie een eigen identiteit heeft. Daarmee is de verwachting dat toevoeging van deze functies niet tot negatieve effecten elders zal leiden.

2.4.2. Conclusie behoefte dienstverlening en maatschappelijke functies

Gelet op het belang voor de werkgelegenheid in de stad, de groeiende dienstverleningssector en de behoefte aan diensten vanuit de nieuwe buurt, wordt in het plangebied ruimte geboden voor dienstverlening. Een dienstverleningsfunctie past goed binnen de gebiedsidentiteit. Daarnaast zijn in de huidige situatie in het Cruquiusgebied zelf nog geen maatschappelijke functies aanwezig. Met de nieuwe inwoners in het gebied zal ook hieraan een eigen behoefte gegenereerd worden.

3. Locatieafweging

3.1. Inleiding

Onderdeel van de laddermotivering voor stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied is een motivering waarom deze niet binnen bestaand stedelijk gebied mogelijk is. In dit geval gaat het om een locatie binnen bestaand stedelijk gebied. Toch is uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening de locatiekeuze gemotiveerd.

Voor de toetsing aan de ladder is relevant of in de behoefte kan worden voorzien binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins.

In dit geval is sprake van een transformatielocatie binnen bestaand stedelijk gebied. Het gebied is volledig verhard en grotendeels bebouwd. De gewenste transformatie van het gebied is nader onderbouwd in het gemeentelijk beleid.

3.2. Provinciaal beleid

Omgevingsvisie NH2050 (2018)

Op 19 november 2018 is de Omgevingsvisie voor de provincie Noord-Holland vastgesteld. De hoofddambitie in de Omgevingsvisie is als volgt: “Noord-Holland heeft een relatief hoog welvaarts- en welzijnsniveau. Om deze ook voor de toekomst vast te kunnen houden, richten we ons op een goede balans tussen economische groei en leefbaarheid. Zodanig dat bij veranderingen in het gebruik van de fysieke leefomgeving de doelen voor een gezonde en veilige leefomgeving overeind blijven”.

De provincie heeft vijf samenhangende bewegingen geschetst. Deze bewegingen laten zien hoe de provincie omgaat met opgaven die op onze samenleving afkomen en die ze willen faciliteren. Dat wordt gedaan door een aantal ontwikkelprincipes en randvoorwaarden mee te geven om de beweging naar de toekomst te kunnen maken.

Binnen de beweging ‘sterke kernen, sterke regio’s’ zet de provincie in op het zoveel mogelijk binnenstedelijk realiseren en concentreren van wonen en werken (transformeren, bundelen, verdichten). Nieuwe ontwikkelingen van voorzieningen worden geconcentreerd in kernen, passend bij de rol van die kernen in het regionale netwerk. Een van de uitgangspunten is het op peil houden van het voorzieningenniveau en de bereikbaarheid. Ook binnen de beweging ‘metropool in beweging’ wordt ingezet op het zoveel mogelijk binnenstedelijk concentreren van wonen en werken.

Provinciale Ruimtelijke verordening (geconsolideerd september 2019)

Voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen is in de provinciale verordening opgenomen dat deze uitsluitend met bestemmingsplannen mogelijk worden gemaakt indien deze in overeenstemming is met regionale afspraken. In hoofdstuk 2 is onderbouwd dat de beoogde ontwikkeling aansluit bij de regionale prognoses ten aanzien van woningbouwprogramma.

Toetsing visie en verordening

Het provinciaal beleid is gericht op optimale benutting van bestaand bebouwd gebied. Het project geeft hier invulling aan.

3.3. Gemeentelijk beleid

Ambitie, spelregelkaarten en Spelregels (2011)

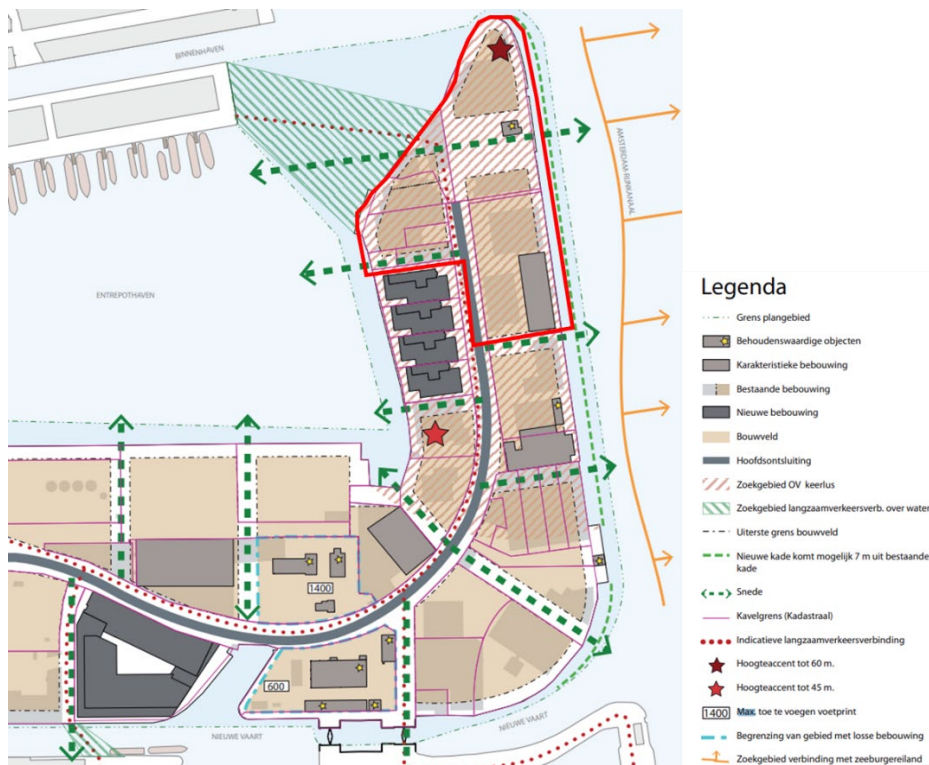
Herontwikkeling van industrie- tot woon- en werkgebied

Het Cruquiusgebied heeft de potentie om uit te groeien tot een uniek werk- en woongebied. Het is interessant om het gebied te transformeren vanwege de gunstige ligging binnen de ring, de robuuste sfeer van het gebied, het aanwezige water en de vele mogelijkheden van het terrein zelf.

De vernieuwing van het Cruquiusgebied verloopt anders dan in andere gebieden in Amsterdam. De gemeente maakt geen uitgewerkt stedenbouwkundig plan. In plaats daarvan geeft ze initiatiefnemers de gelegenheid om hun eigen kennis, kunde en creativiteit te gebruiken om projecten uit te voeren die passen in de gewenste ontwikkeling van het gebied. Dit betekent dat initiatiefnemers ruimte krijgen, maar ook een grotere verantwoordelijkheid hebben ten opzichte van de buurt.

In de nieuwe aanpak is veel is mogelijk, maar niet alles. De plannen van initiatiefnemers moeten wel passen binnen de voorwaarden die de gemeente heeft opgesteld voor het Cruquiusgebied, de zogenaamde Spelregelkaarten en Spelregels. Hierin zijn de belangrijkste ruimtelijke uitgangspunten en ambities die de gemeente heeft voor de ontwikkeling van het Cruquiusgebied tot een aantrekkelijk werk- en woongebied opgenomen.

Er is dus geen sprake van een traditionele manier van planontwikkeling, met een gedetailleerde beschrijving van functies en bestemmingen. In plaats daarvan zal het gebied zich meer 'organisch' ontwikkelen. Dat betekent ook dat de ontwikkeling geleidelijk verloopt. Hierdoor kan de ontwikkeling zich aanpassen aan de wensen en behoeften van haar gebruikers.



Figuur 3.1. Uitsnede spelregelkaart Cruquiusweg e.o. 2012 (projectgebied in rood gemarkeerd)

Toetsing spelregelkaart

De ontwikkeling voldoet aan de uitgangspunten van de spelregelkaart. Dit wordt nader onderbouwd in het bestemmingsplan. Het behoudenswaardige gebouw wordt herbouwd en krijgt een nieuwe functie.

Structuurvisie 2040 (2011)

Centraal in de structuurvisie staat de volgende ambitie: “Amsterdam ontwikkelt zich verder als kernstad van een internationaal concurrerende duurzame, Europese metropool”. Om deze ambitie te kunnen ontwikkelen richt de gemeente zich onder andere op meer woonkwaliteit, intensivering van het stedelijk gebied en het verbeteren van de kwaliteit van het openbaar gebied.

De ontwikkeling van het Cruquiusgebied past binnen de Structuurvisie Amsterdam 2040. Daarin is de Cruquiusweg als te transformeren werk- en woongebied aangemerkt.

Toetsing structuurvisie

Het gemeentelijk beleid is gericht op transformatie van het gebied naar een woon- en werkgebied. Het initiatief geeft daar invulling aan.

3.4. Conclusie locatiekeuze

De gekozen locatie is een optimale locatie vanuit het perspectief van een duurzame stedelijke ontwikkeling, omdat het in dit geval gaat om een binnenstedelijke transformatielocatie in stadsdeel oost.

4. Conclusie

Uitgaande van de relevante regio worden ten aanzien van de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' de volgende conclusies getrokken.

4.1. Behoeftte wonen

De bouw van 343 woningen voorziet in een regionale behoefte. Er is binnen de planperiode (10 jaar) sprake van een regionale behoefte - zowel kwalitatief als kwantitatief - aan de voorgenomen ontwikkeling. De woningbehoefte blijkt uit de Monitor Woningbouw 2018 van de provincie Noord-Holland, het Regionaal Actieprogramma wonen 2016 t/m 2020, regio Amstelland-Meerlanden, Amsterdam Zaanstreek-Waterland en de Woonagenda Amsterdam 2025.

Kwantitatieve behoefte

Het project geeft invulling aan de woningbehoefte in de regio. In de regio worden onvoldoende woningen gebouwd om in de behoefte te kunnen voorzien. Het plan kan mede invulling geven aan de grote regionale kwantitatieve behoefte.

Kwalitatieve behoefte

Het project geeft invulling aan de vraag naar appartementen in diverse segmenten, en gaat daarbij ook uit van aanbod in de sociale huursector.

4.2. Behoeftte voorzieningen

Amsterdam heeft een grote woningbehoefte en het aantal inwoners in het Oostelijk Havengebied zal fors toenemen door de transformatie van het gebied naar een gemengd gebied. Om de nieuwe bewoners van een aantrekkelijke woon- en leefomgeving te voorzien zijn voorzieningen noodzakelijk.

Dit betekent dat de behoefte aan dienstverlening/maatschappelijke voorzieningen en horeca met een lokale verzorgingsfunctie toeneemt. De transformerende stadsbuurt genereert gelet op de forse toename van het aantal woningen en andere functies een eigen behoefte aan ondersteunende functies.

Uit het onderzoek in paragraaf 2.3 en 2.4 blijkt dat er ruimte is voor uitbreiding van het aanbod aan dienstverlenende en maatschappelijke functies in het marktgebied Oostelijk Havengebied. Deze toevoeging van functies kan plaatsvinden zonder dat er sprake zal zijn van een duurzame ontwrichting van de bestaande voorzieningenstructuur.

De beoogde vestigingen zijn aanvullend en hebben een buurtfunctie. De geplande functies hebben geen negatieve invloed op de bestaande verzorgingsstructuur in Amsterdam. De functies komen niet in de plaats van de bestaande voorzieningencentra. De nieuwe inwoners nieuwe inwoners zijn voor een compleet voorzieningenaanbod aangewezen op de bestaande wijkcentra.

Regionale afstemming

Het woningbouwprogramma is regionaal afgestemd in Het Regionaal Actieprogramma Wonen 2016-2020 (RAP). In het RAP is op basis van actueel onderzoek en de meest recente provinciale prognose, de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte beschreven, en is de plancapaciteit en een versnellingsbouwprogramma opgenomen. Hiermee wordt voldaan aan de provinciale eis van regionale afstemming.

Regionale afstemming over de andere functies is gelet op de beperkte omvang niet noodzakelijk.

4.3. Conclusie

Gelet op het bovenstaande wordt geconcludeerd dat voldaan is aan het vereiste van de ladder.

De ontwikkeling voldoet aan de uitgangspunten van de ladder voor duurzame verstedelijking. Met de ontwikkeling is sprake van zorgvuldig ruimtegebruik.