



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Zierikzee, Jannewekken 11

Gemeente Schouwen-Duiveland

Datum: 6 april 2022

Projectnummer: 200286

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	5
2.1	Stedelijke ontwikkeling	5
2.2	Marktgebied	5
2.3	Behoefte	7
2.4	Bestaand stedelijk gebied	10
3	Conclusie	12

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 oktober 2012 is de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' toegevoegd aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Op 1 juli 2017 is een wijziging van het Bro in werking getreden, waarbij de Ladder voor duurzame verstedelijking is aangepast. De (gewijzigde) Ladder is in artikel 3.1.6 Bro lid 2 vastgelegd en luidt 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.

Het doel dat hiermee wordt beoogd is het stimuleren van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening, onder meer door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden, het bevorderen van vraaggerichte programmering en het voorkomen van overprogrammering. Met de ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke besluiten nagestreefd. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet daarom altijd worden afgewogen en gemotiveerd. Daarbij moet een beschrijving worden gegeven van de behoefte aan de betreffende ontwikkeling. Indien de ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk wordt gemaakt, dient te worden gemotiveerd waarom de ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied wordt voorzien.

Wat onder 'stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is in het Bro opgenomen en is verder uitgekristalliseerd in jurisprudentie. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het Bro 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. Onder 'bestaand stedelijk gebied' verstaat het Bro een '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'.

1.2 Het plan

Op het adres Jannewekken 11 te Zierikzee bevindt zich een drukkerij, die binnenkort haar deuren zal sluiten. Om die reden is gekocht naar een nieuwe passende invulling van het plangebied. Het voornemen bestaat nu om de bebouwing te slopen en ter plaatse een ontwikkeling van 12 levensloopbestendige patiowoningen mogelijk te maken. Dit houdt in dat de woningen tenminste één slaap-, bad- en woonkamer op de begane grond hebben. Aan de Jannewekken worden vier van deze woningen gerealiseerd met de gevel richting de weg. De overige acht woningen zullen gerealiseerd worden rondom een groen hofje aan de, vanaf de Jannewekken gezien, achterzijde van het perceel.



Stedenbouwkundig plan Jannewekken 11 (Bron: EVE architecten).

De gronden van het plangebied kennen momenteel grotendeels een bedrijfsbestemming, waarbinnen de beoogde ontwikkeling niet is toegestaan. Daarom wordt voor de ontwikkeling een nieuw bestemmingsplan opgesteld. In dit bestemmingsplan moet worden kunnen aangetoond dat de voorgenomen ontwikkeling in lijn is met een goede ruimtelijke ordening. Eén van de aspecten die onderdeel uitmaakt van een goede ruimtelijke ordening is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Deze toets vindt in dit rapport plaats.

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen de toets zal allereerst bepaald worden of en, zo ja, waarom sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt het marktgebied bepaald. Daarna volgt de toetsing of de ontwikkeling voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en wordt gekeken of de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt. Hoofdstuk 3 bevat een eindconclusie als gevolg van de toets aan de Ladder.

2 Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Stedelijke ontwikkeling

2.1.1 Algemeen

Allereerst moet de vraag worden beantwoord of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wat onder een stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro (Besluit ruimtelijke ordening) opgenomen. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit *‘een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen’*. Andere stedelijke voorzieningen betreffen volgens de Nota van Toelichting (2017) *“accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure”*.

2.1.2 Toetsing

De voorgenomen ontwikkeling betreft de realisatie van in totaal 12 woningen. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan. Daarnaast blijkt uit jurisprudentie¹ dat een woningbouwplan dat voorziet in de realisatie van maximaal 11 woningen binnen een dorpskern niet hoeft te worden aangemerkt als woningbouwlocatie of een andere stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Een woningbouwplan dat voorziet in de ontwikkeling van 12 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling². Gelet op het programma van 12 woningen kan worden gesteld dat er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is voorliggende woningbouwontwikkeling aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro. Daarom is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Deze toets vindt in dit document plaats.

2.2 Marktgebied

2.2.1 Algemeen

Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling dient de behoefte aan de ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt te worden beschreven. De behoefte dient te worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de

¹ Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 16 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2921).

² Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 25 maart 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:953).

ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het verzorgingsgebied moet van geval tot geval worden bekeken en kan sterk verschillen per functie.

2.2.2 Toetsing

De kwantitatieve en kwalitatieve vraag wordt mede bepaald door de omvang van het marktgebied. Het marktgebied verschilt per ontwikkeling en valt niet per se samen met de bestuurlijke regio. Een belangrijke indicator voor de omvang van de marktregio is het aantal verhuisbewegingen binnen en naar de betreffende regio of gemeente. Wanneer de verhuisbewegingen voor de gemeente Schouwen-Duiveland worden geanalyseerd, blijkt uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat meer dan de helft van alle gevestigde personen uit de gemeente zelf afkomstig is.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Schouwen-Duiveland in 2020

Verhuisbewegingen Schouwen-Duiveland	Aantal	Aandeel (%)
Binnen gemeente Schouwen-Duiveland	2.092	59,9 %
Vanuit andere gemeenten	1.261	36,1 %
Vanuit het buitenland	142	4,0 %
Totaal aantal verhuizingen	3.495	100,0 %

(Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek)

Tabel: Verhuisbewegingen naar Schouwen-Duiveland naar herkomst in 2020

Gemeente	Aantal	Aandeel (%)
Schouwen-Duiveland	2.092	59,9 %
Rotterdam	182	5,2 %
Goeree-Overflakkee	50	1,4 %
Goes	49	1,4 %
's-Gravenhage (gemeente)	43	1,2 %
Noord-Beveland	36	1,0 %
Vlissingen	32	0,9 %
Breda	31	0,9 %
Middelburg	30	0,9 %
Elders	950	27,2 %
Totaal	3.495	100,0 %

(Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek)

Daarnaast zijn er verhuisrelaties met de gemeenten uit de omgeving van Schouwen-Duiveland, namelijk de gemeenten Goeree-Overflakkee, Goes en Noord-Beveland. In mindere mate is er ook een verhuisrelatie met andere Zeeuwse gemeenten, zoals Vlissingen en Middelburg. Ondanks de geografische afstand bestaat er ook een relatief grote verhuisrelatie met Rotterdam, 's-Gravenhage en Breda. De hiervoor opgenomen tabel laat de meest relevante verhuisbewegingen naar de gemeente Schouwen-Duiveland vanuit andere gemeenten zien.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het marktgebied zich primair richt op de gemeente Schouwen-Duiveland. Op basis van de aard (levensloopbestendige woningen met als voornaamste doelgroep senioren) en ligging van de beoogde ontwikkeling en de verhuisbewegingen uit het verleden, geldt de verwachting dat de woningbouwontwikkeling geen bovengemeentelijke aantrekkingskracht heeft.

2.3 Behoeft

2.3.1 Algemeen

Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het markt- of verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang.

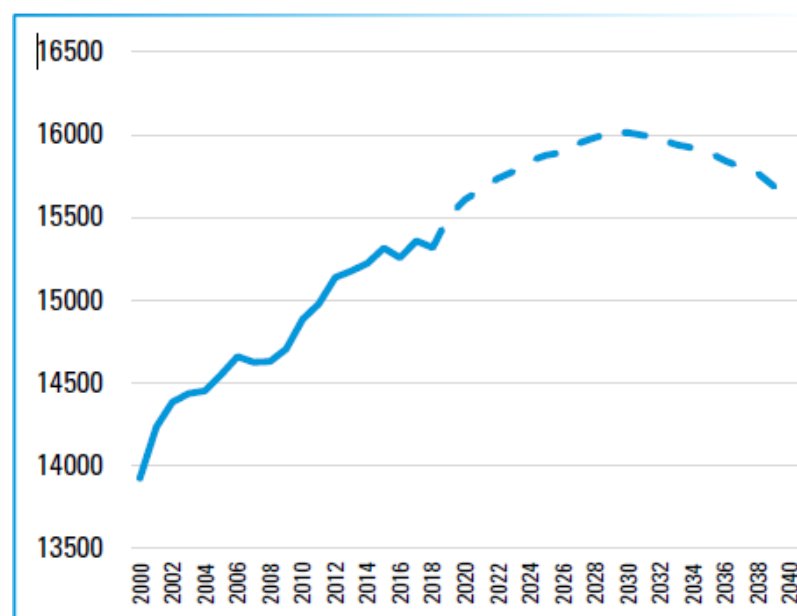
2.3.2 Kwantitatieve behoefte

Kwantitatieve huishoudensontwikkeling

De vraag naar woningen wordt in belangrijke mate bepaald door de demografische ontwikkelingen. Voor de kwantitatieve woningbehoefte geldt dat het sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van het aantal huishoudens.

In de 'Factsheet Schouwen-Duiveland van Stec Groep wordt ingezet gegeven in de resultaten uit het "Kwalitatief WoningmarktOnderzoek Zeeland 2019" (KWOZ) op gemeenteniveau. Daaruit volgt dat, zoals onderstaande grafiek ook laat zien, dat het aantal huishoudens de komende jaren nog met circa 500 toe zal nemen, maar er daardoor een daling van het aantal huishoudens in Schouwen-Duiveland wordt geprognosticeerd.

Huishoudensontwikkeling



Prognose huishoudensontwikkeling gemeente Schouwen-Duiveland (Bron: Factsheet KWOZ Schouwen-Duiveland van Stec Groep)

In 2021 is de meest recente Primos-prognose uitgebracht. Deze prognose is navolgend weergegeven.

Huishoudensprognose gemeente Schouwen-Duiveland 2021 - 2035				
	2021	2025	2030	2035
Huishoudensprognose	15.580	15.780	15.940	15.880

(Bron: ABF Research - Primos prognose 2021).

Uit het voorgaande is af te leiden dat de gemeente Schouwen-Duiveland de komende jaren een positieve huishoudensprognose kent, maar dat op de lange termijn een daling te verwachten is. De verwachting is dat het aantal huishoudens tussen 2021 en 2030 (min of meer de planperiode van het bestemmingsplan) met circa 360 zal toenemen. De resultaten sluiten in zekere zin aan op de hiervoor gepresenteerde resultaten vanuit de provinciale prognose.

Dashboard ladderruimte Schouwen-Duiveland

Volgens het dashboard³ Zeeuwse woningmarktregio's bedraagt de huidige woningbehoefte op Schouwen-Duiveland 407 woningen en worden er daarnaast 73 woningen gesloopt. Wanneer deze woningbehoefte wordt afgezet tegen de harde plancapaciteit van 283 woningen wordt geconcludeerd dat er nog voor 197 woningen aan 'Ladderruimte' over is. Met deze Ladderruimte wordt bedoeld op de ruimte die er is om nieuwe woningbouwplannen toe te voegen aan de harde plancapaciteit. In principe heeft Schouwen-Duiveland met de bekende zachte plancapaciteit al voldoende ruimte om deze Ladderruimte in te vullen. Echter dient opgemerkt te worden dat deze zachte plancapaciteit nog geen juridisch-planologische status kent en het daarmee nog deels onzeker is of de volledig weergegeven zachte plancapaciteit uiteindelijk ook gerealiseerd zal worden.

Een actueel woningoverzicht verkregen van de gemeente geeft aan dat de totale behoefte 695 eenheden betreft. Hiervoor zijn 299 eenheden reeds harde plancapaciteit en 262 eenheden reeds zachte plancapaciteit. Dit betekent dat er nog 134 eenheden resterend zijn.

Conclusie

Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling binnen de gemeente Schouwen-Duiveland en het feit dat er onvoldoende harde plancapaciteit is om in de woningbehoefte te kunnen voorzien, wordt geconcludeerd dat het plan past binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied.

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

Kwalitatieve huishoudensontwikkeling

Naast de kwantitatieve behoefte, bepaalt ook de kwalitatieve behoefte de woningvraag. De kwalitatieve behoefte richt zich op doelgroepen, woningtypen, prijsklassen en dergelijke. Deze behoefte is sterk afhankelijk van de huishoudensopbouw qua samenstelling en leeftijd.

³ Geraadpleegd op 14 oktober 2021.

In de hierna opgenomen tabel is te zien dat het aantal huishoudens van 75 jaar en ouder sterk zal toenemen de komende 10 jaar. In 2029 zal bijna 70% van het totale aandeel uit deze groep bestaan. De meer jongere huishoudensgroepen kennen grotendeels een meer stabiele of geringe krimpsituatie. Voor de groep 45-55 jaar wordt de grootste krimp verwacht. De prognose voor de leeftijdsspecifieke huishoudensontwikkeling ziet er als volgt uit:

Schouwen-Duiveland		
Leeftijdsgroep	Huishoudens 2019	Aandeel 2029
15-25 jaar	40 (3,9%)	35 (2,8%)
25-35 jaar	35 (3,4%)	35 (2,8%)
35-45 jaar	40 (3,9%)	45 (3,5%)
45-55 jaar	65 (6,3%)	45 (3,5%)
55-65 jaar	70 (6,7%)	70 (5,5%)
65-75 jaar	165 (15,9%)	160 (12,6%)
75-85 jaar	440 (42,5%)	620 (48,8%)
85 + jaar	180 (17,4%)	260 (20,5%)
Totaal	1.035 (100%)	1.270 (100%)

Prognose aandeel leeftijdsgroep huishoudens tot 2029 (Bron: KWOZ 2019 van Stec Groep)

Wanneer vervolgens gekeken wordt naar de ontwikkeling van doelgroepen is ook te zien dat voor de ouderen huishoudensgroepen een groei wordt verwacht. De groep 65- en 80-plushuishoudens blijft zowel de komende tien jaar als in de periode erna groeien. De andere groepen nemen in aantal af.

Doelgroepontwikkeling

Doelgroep	Huis- houdens 2019	Ontw. '19-'29	Ontw. '29-'40	Huis- houdens 2040
Alleenst. & stel. tot 35 jr	1.173	-103	-217	853
Gezinnen	4.514	-332	-133	4.049
Alleenst. & stel. 35-65 jr	4.071	-98	-704	3.269
Alleenst. & stel. 65-80 jr	4.098	+141	+129	4.368
Alleenst. & stel. 80+	1.654	+894	+534	3.082
Totaal	15.510	+502	-391	15.621

Prognose doelgroepontwikkeling huishoudens gemeente Schouwen-Duiveland (Bron: Factsheet KWOZ Schouwen-Duiveland van Stec Groep)

Woonvisie 2018-2027 Schouwen-Duiveland

In de gemeentelijke woonvisie wordt geconstateerd dat er meer vraag naar woningen geschikt voor 1- en 2-persoonshuishoudens van 75+ bestaat. Deze woningen zijn idealiter levensloopbestendig en nabij (zorg)voorzieningen om langer thuis wonen mogelijk te maken. Deze levensloopbestendige woningen dragen ook bij aan doorstroming op de woningmarkt, waardoor woningen aan de onderkant van de markt vrij komen voor onder andere starters. Tevens bestaat er een voorkeur voor groen en geclusterd wonen. Door de veranderende samenstelling van een groot deel van de toekomstige huishoudens ontstaat er een vraag naar relatief kleine woningen (appartementen, pa-

tio's) met kleine buitenruimte en een afname van relatief grote woningen met grote buitenruimte. Alle kernen in de gemeente Schouwen-Duiveland worden geschikt geacht om deze kwalitatieve opgave in te realiseren.

Woningmarktafspraken gemeente – provincie 2021

In de woningmarktafspraken tussen gemeente Schouwen-Duiveland en de provincie Zeeland is een aantal kwalitatieve ambities opgenomen. De ambitie is uitgesproken om eerst kwalitatief te toetsen vóór kwantitatief. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de kwaliteitsladder, waarbij gekeken wordt naar de meerwaarde voor de plek, omgeving en de woningmarkt en naar de kwaliteit van de ontwikkeling zelf. Ontwikkelingen op inbreidingslocaties scoren daarbij onder meer goed, net zoals ontwikkelingen op structuurversterkende plekken en initiatieven die een ruimtelijk probleem oplossen. Daarnaast is een passend product voor een doelgroep met een woonbehoefte een pluspunt, net zoals het zorgen voor doorstroming op de woningmarkt. Een groot deel van de nieuwbouw (ca. 60%) zal een levensloopgeschikte kwaliteit moeten hebben. Ook de kwaliteit van het initiatief zelf is van belang. Zo worden aspecten als beeldkwaliteit, duurzaamheid, flexibiliteit en schaal van de omgeving aangehaald

Conclusie

Gelet op de kwalitatieve huishoudensontwikkeling met bijbehorende woonwensen kan gesteld worden dat het plan met haar programma met levensloopbestendigheid aansluit bij de demografische ontwikkelingen en wensen in het marktgebied. Bovendien wordt de ontwikkeling in de binnenstad van Zierikzee gerealiseerd en betreft het relatief kleine woningen waarmee het aansluit op het geldende woonbeleid. De prioriteit wordt gegeven aan een kwalitatieve toevoeging met meerwaarde voor de omgeving op structuurversterkende locaties. Deze structuurversterkende locaties zijn inbreidingslocaties en lossen een ruimtelijk knelpunt op door middel van woningbouw (zoals in voorliggende situatie een oude bedrijfsbestemming in het centrum). Het levensloopbestendige karakter geeft antwoord op de kwalitatieve woonbehoefte van senioren en draagt bij aan de doorstroming op de woningmarkt. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling voorziet in een kwalitatieve behoefte van het marktgebied.

2.3.4 Conclusie

De beoogde woningbouwontwikkeling van het plangebied voorziet in een behoefte van het marktgebied. Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling en het tekort aan harde plancapaciteit maakt dat sprake is van een kwantitatieve behoefte. Daarnaast wordt geanticipeerd op de demografische ontwikkelingen en volkshuisvestelijke ambities op Schouwen-Duiveland door in te zetten op levensloopbestendige woningen. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling van het plangebied voorziet in een behoefte van het marktgebied.

2.4 Bestaand stedelijk gebied

2.4.1 Algemeen

Nu is gebleken dat de ontwikkeling voorziet in een behoefte, moet worden aangetoond in hoeverre die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien. Dit kan bijvoorbeeld door benutting van beschikbare gron-

den, herstructurering of transformatie. Het Bro definieert het bestaand stedelijk gebied als: *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*. Naast de criteria uit de definitie moet de geldende bestemming ook betrokken worden bij het beoordelen of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied.

2.4.2 Toetsing

Het plangebied maakt onderdeel uit van de bebouwde kom van Zierikzee. Momenteel is het plangebied ingericht als drukkerij en kent het grotendeels een bedrijfsbestemming. De omgeving van het plangebied wordt vrijwel volledig gevormd door woningen en andere bebouwing/stedelijke functies. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het plangebied, wordt geconcludeerd dat het plangebied in het bestaand stedelijk gebied ligt.

Bovendien kan gezien de heersende functies in de omgeving van het plangebied en het karakter van de beoogde ontwikkeling gesteld worden dat de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling op deze locatie past. De levensloopbestendige woningen sluiten aan bij de bestaande woonomgeving. Daarnaast wordt de ontwikkeling ruimtelijk gezien ingepast in de ruimtelijke structuren van de omgeving, door onder andere qua schaal en uitstraling aan te sluiten bij de bestaande bebouwing in de omgeving.

2.4.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling is voorzien in bestaand stedelijk gebied. Bovendien is gemotiveerd dat de voorgestelde ontwikkeling op deze locatie past. De geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte wordt dan ook gerealiseerd in bestaand stedelijk gebied.

3 Conclusie

Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat de Ladder voor duurzame verstedelijking positief is doorlopen. De ontwikkeling voorziet in een behoefte die binnen bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling als haalbaar geacht wordt voor wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.