

# Onderbouwing ladder voor duurzame verstedelijking Polderwijk, Eilandenbuurt Zeewolde

## **identificatie**

projectnummer:

20211357

Projectleider/auteur:

Douwe de Vries / Joost Jansen

## **planstatus**

datum:

10-03-2022

status:

concept

## Inhoudsopgave

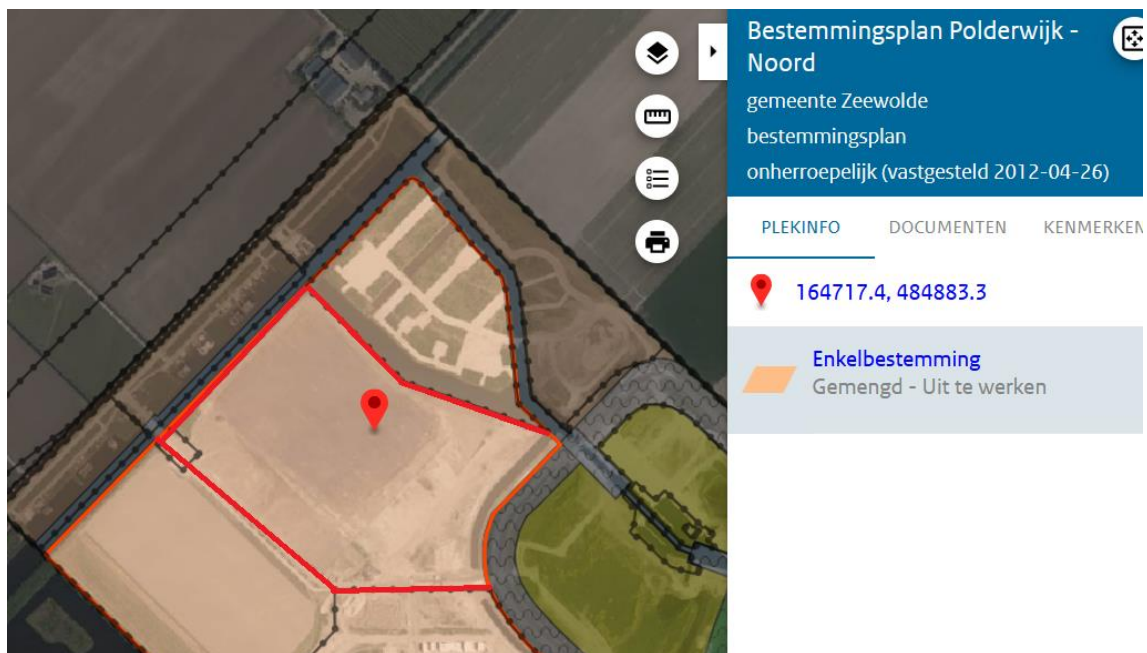
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding, toetsing en conclusie</b>	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Nadere onderbouwing behoefte</b>	<b>7</b>

## Hoofdstuk 1 Inleiding, toetsing en conclusies

### 1.1. Waarom toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking

Aan de noordzijde van Zeewolde wordt de wijk Polderwijk gerealiseerd. In de Polderwijk is ruimte voor ongeveer 2.950 woningen. De woonwijk wordt gefaseerd gerealiseerd. Ten behoeve hiervan is in 2004 bestemmingsplan "Polderwijk" vastgesteld waarin de woonwijk via een uitwerkingsregeling kan worden ontwikkeld. In 2012 is het bestemmingsplan "Polderwijk - Noord" vastgesteld omdat de uitgangspunten door nieuwe stedenbouwkundige inzichten voor delen van de nieuwe wijk zijn gewijzigd. Ook dit bestemmingsplan kent een uit te werken bestemming (Gemengd) waarbinnen met inachtneming van de uitwerkingsregels (gefaseerde) woningbouw mag plaatsvinden.

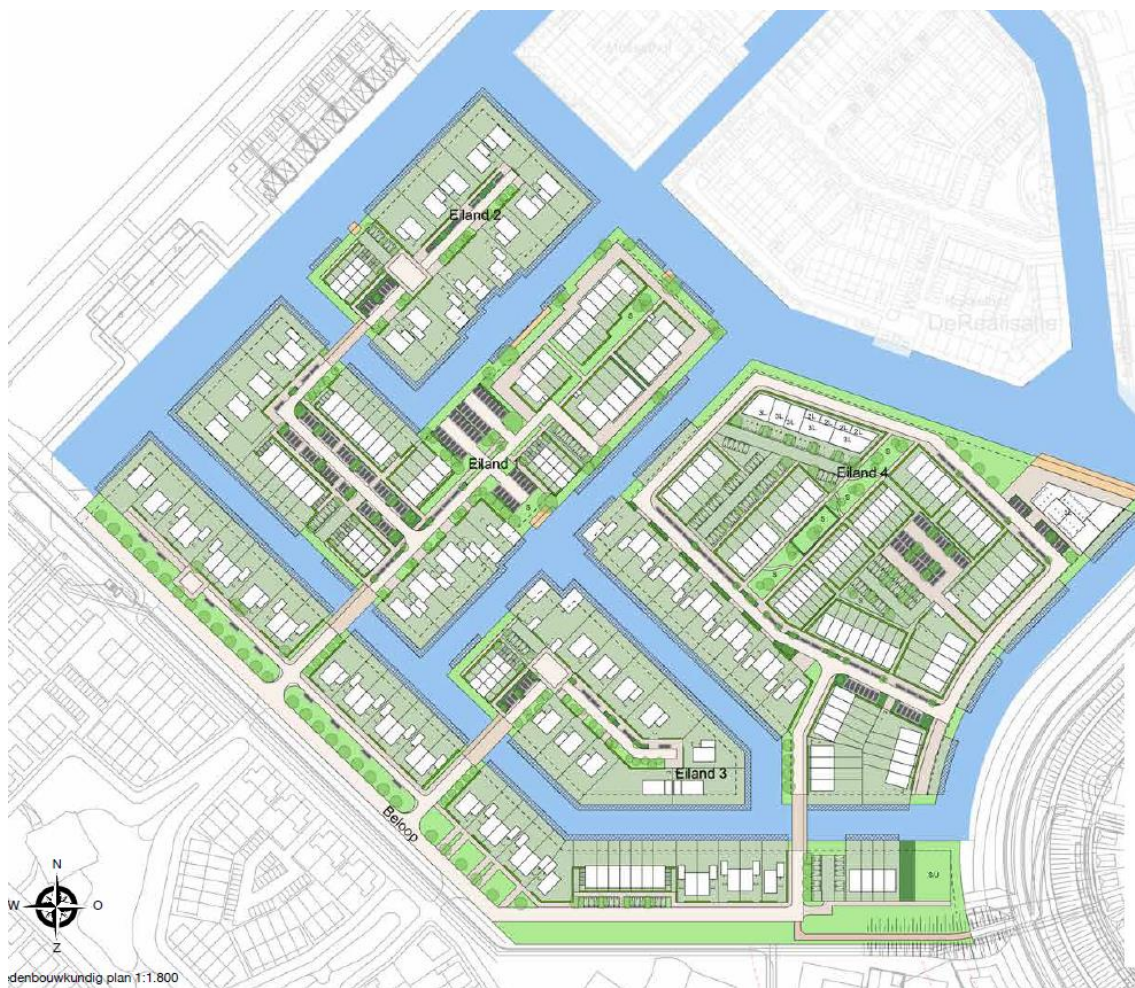
Inmiddels zijn delen van de wijk gerealiseerd. Daarom wordt nu het gebied Eilandenbuurt mogelijk gemaakt.



Figuur 1.1 Uitsnede geldend bestemmingsplan Polderwijk – Noord

Figuur 1.2 Bestaande situatie en ligging plangebied

Met dit uitwerkingsplan wordt de realisatie van maximaal 260 grondgebonden woningen en maximaal 40 appartementenwoningen mogelijk gemaakt in het wijkdeel Eilandenbuurt.



Figuur 1.3 Uitsnede stedenbouwkundige uitwerking Eilandebuurt

Eilandenrijk noord											
Programma	Rand	Eiland 1		Eiland 2		Eiland 3		Eiland 4		Totaal	%
		EB_PG_Beloop_5	EB_PG_eil_1_8	EB_PG_eil_2_1	EB_PG_eil_3_3	EB_PG_eil_4_7					
Grondgebonden		Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal		
Rijwoningen type 1 GK		0	38	8	8	8	49	103	35,9		
Rijwoningen type 2 GK		0	0	0	0	0	4	4	1,4		
Rijwoningen type 1 MD		0	8	0	0	0	0	8	2,8		
Rijwoningen type 2 MD		8	6	0	0	0	20	34	11,8		
Hoekwoning MD		6	2	0	0	0	6	14	4,9		
2 Onder 1 kap D/hoekwoning D		19	7	0	0	0	11	37	12,9		
Vrijstaand D		6	5	13	12	2	38	13,2			
<b>Aantal grondgebonden</b>		<b>39</b>	<b>66</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>92</b>	<b>238</b>	<b>82,9</b>			
Gestapeld		Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal		
Appartementen GK		0	8	0	0	0	2	10	3,5		
Appartementen duur		0	0	0	0	0	10	10	3,5		
Appartementen 3 laags MD		0	8	0	0	0	21	29	10,1		
<b>Aantal gestapeld</b>		<b>0</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>33</b>	<b>49</b>	<b>17,1</b>			
<b>Totaal aantal woningen</b>		<b>39</b>	<b>62</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>125</b>	<b>287</b>	<b>100,0</b>			
<b>Totaal aantal woningen</b>		<b>287</b>									
Aantal goedkoop voor versnelling		32									
Aantal woningen programma Woonvisie		255									
<b>Verdeling aantal woningen Woonvisie</b>		Aantal	%								
Categorie											
Goedkoop (GK)		85	33,3								
Middelduur (MD)		85	33,3								
Duur (D)		85	33,3								

Figuur 1.4. Woningbouwprogramma

Het wonen in Eilandenbuurt betekent wonen aan of vlak bij het water en de natuur.

Binnen de verkavelingsopzet is binnen elke categorie ruimte om te variëren in woningtypen. Bij de verkavelingsopzet is binnen de uitgangspunten gezocht naar een zo goed mogelijke verdeling van de verschillende prijsklassen over de eilanden. De grotere eilanden lenen zich beter om de goedkope woningen een passende plek te geven.

Op alle eilanden zijn goedkope woningen gepland. Op eiland 1, 2 en 3 hebben deze onder andere vorm gekregen in een stedenbouwkundig accent bij de brug naar het eiland.

## 2.2. Toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking

Op grond van het bepaalde in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling vereist dat wordt onderbouwd of en in hoeverre er sprake is van 'duurzaam ruimtegebruik'. Om dit duurzaam ruimtegebruik te garanderen moet de 'ladder voor duurzame verstedelijking' (zoals omschreven in artikel 3.1.6 lid 2 Bro) worden doorlopen:

*"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."*

### Toetsing

Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van die ontwikkeling, in relatie tot de omgeving. Voor wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf twaalf woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die ladderplichtig is.

In dit geval is echter sprake van een gebied waarvoor een uitwerkingsplicht geldt. Uit een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 april 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1155) blijkt dat de mate waarin een uitwerkingsplicht keuzemogelijkheden biedt ten aanzien van de op te nemen functies en de omvang daarvan bepalend is voor de vraag of er een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro.

De voor 'Gemengd - Uit te werken' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. woonhuizen, al dan niet in combinatie met ruimte voor:
  1. een aan-huis-verbonden beroep;
  2. bedrijfsuitoefening aan huis;
- b. woonschepen dan wel andere vormen drijvend wonen, al dan niet in combinatie met ruimte voor:
  1. een aan-huis-verbonden beroep;
  2. bedrijfsuitoefening aan huis;
- c. woongebouwen al dan niet in combinatie met ruimte voor:
  1. centrumvoorzieningen in de eerste bouwlaag;
  2. recreatieve voorzieningen in de eerste bouwlaag;
  3. een aan-huis-verbonden beroep;
  4. bedrijfsuitoefening aan huis;
- d. gebouwen ten behoeve van centrumvoorzieningen, maatschappelijke voorzieningen en recreatieve voorzieningen;
- e. aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen;

Ook in een eerdere uitspraak van de Afdeling van 24 februari 2016 (zaaknummer 201506618/1.R6) is bepaald dat een dergelijk onderzoek in uitwerkingsplannen feitelijk niet meer hoeft te worden gedaan.

In dit geval wordt geconcludeerd dat geen sprake is van ruime uitwerkingsmogelijkheden. Het kan alleen een nieuw woongebied worden en er is sprake van een nog onbenutte planologische mogelijkheid. Ook

wanneer de ladder niet van toepassing is, is wel een motivering nodig waaruit blijkt dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. In het kader van uitvoerbaarheid moet onder andere aandacht worden besteed aan de behoefte aan het plan. Daarom is hierna de behoefte beschreven en de locatiekeuze gemotiveerd.

### **Beschrijving behoefte**

De bouw van woningen in Zeewolde voorziet in een actuele regionale behoefte. De relevante woonregio bestaat uit de gemeenten Almere, Lelystad, Harderwijk en Ermelo.

De behoefte is nader onderbouwd in hoofdstuk 2. Hieruit blijkt dat:

- de bevolking en het aantal huishoudens in Flevoland en Zeewolde en Noordwest Veluwe de komende jaren groeit;
- er in Zeewolde een kwantitatieve behoefte is aan gemiddeld 180 woningen per jaar;
- het programma aansluit op de kwalitatieve vraag en de door de gemeente beoogde differentiatie.

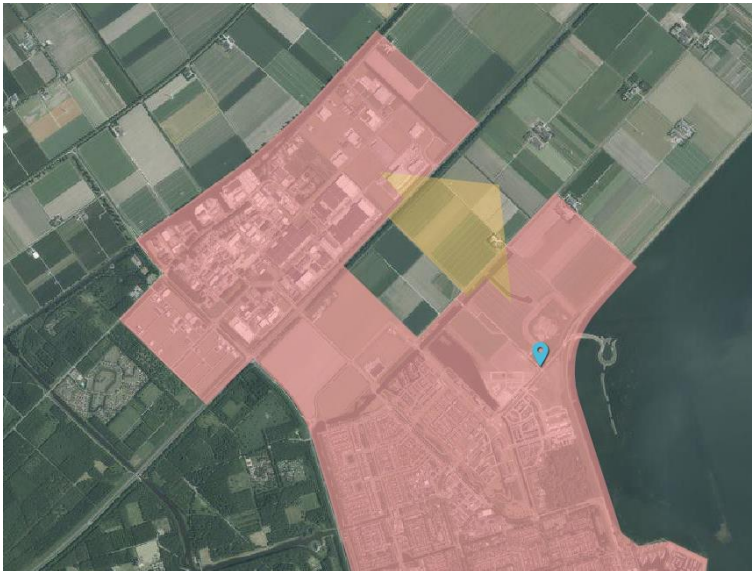
### **Motivering locatiekeuze**

Het is niet mogelijk om jaarlijks gemiddeld 180 woningen binnen bestaand bebouwd gebied te realiseren. Daarom is gekozen voor uitbreiding van Zeewolde aan de noordzijde. De locaties zijn deelplannen in de grote uitbreidingslocatie Polderwijk, die al in 2004 is vastgelegd in een bestemmingsplan.

Ook de provincie heeft in het omgevingsplan Flevoland (2006) geconcludeerd dat Polderwijk noodzakelijk is voor opvang van de woningbehoefte:

“Gezien de goede omgevingskwaliteiten, de grote woningbehoefte in de aangrenzende delen van Gelderland en Utrecht en de gunstige ligging van Zeewolde kan verwacht worden dat de druk op vestiging in Zeewolde vanuit het 'oude land' zal aanhouden. Zeewolde heeft met de Polderwijk voor de komende planperiode voldoende ontwikkelruimte. Voor de verdere ontwikkeling tot circa 35.000 inwoners in 2030 zijn echter nog één of meerdere locaties nodig.”

De locatie is in het provinciale omgevingsplan aangemerkt als bestaand stedelijk gebied (zie figuur 1.5).



Figuur 1.5 Uitsnede Omgevingsplan Flevoland kaart 11 Stedelijk gebied

### **Eindconclusie**

Uit de bovenstaande toetsing en de nadere onderbouwing in hoofdstuk 2 blijkt dat met de ontwikkeling sprake is van zorgvuldig ruimtegebruik. De ontwikkeling voldoet aan de uitgangspunten van de ladder voor duurzame verstedelijking.



## Hoofdstuk 2 Nadere onderbouwing behoefte

In dit hoofdstuk is nader ingegaan op de woningbehoefte in Zeewolde.

### 2.1. Relevante regio

De algemeen geaccepteerde relevante woonregio bestaat uit de gemeenten Almere, Lelystad, Harderwijk en Ermelo. De prognose is hier ook op gebaseerd.

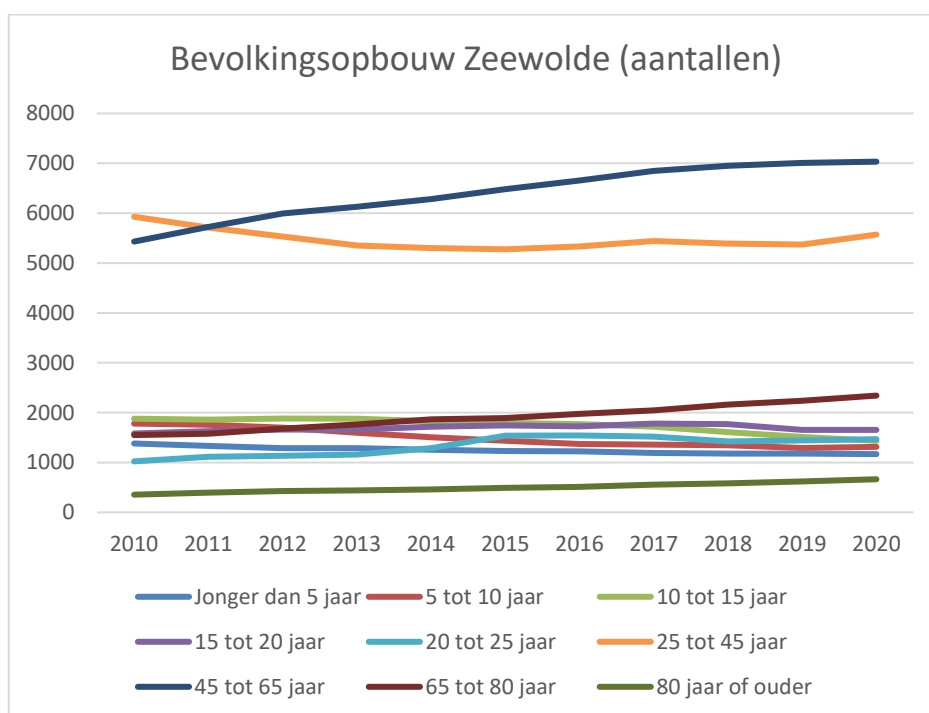
### 2.2. Nadere onderbouwing behoefte

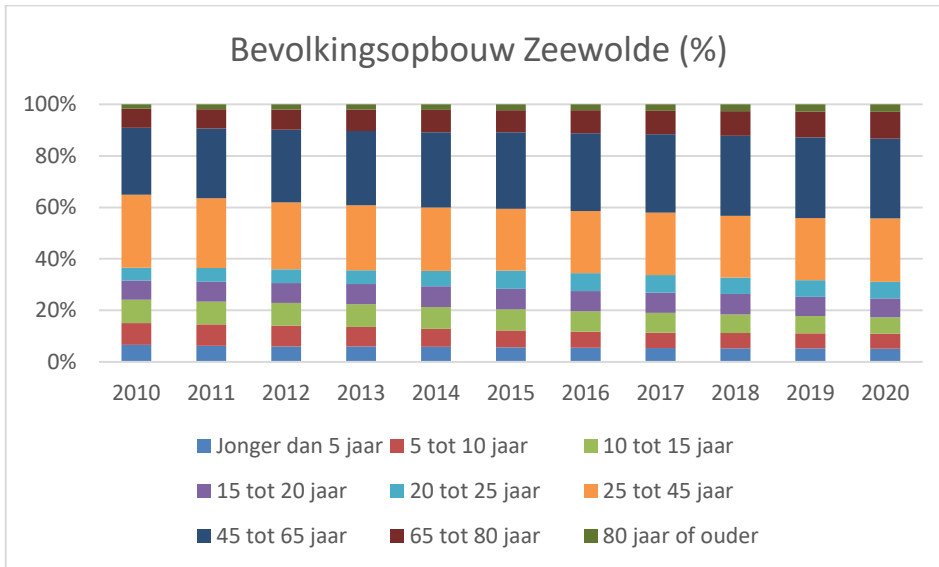
Voor de onderbouwing van de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte zijn de onderstaande documenten en onderzoeken relevant.

#### 2.2.1. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

##### Bevolking

Uit gegevens van het CBS blijkt dat Zeewolde ten opzichte van Nederland een relatief jonge bevolking heeft, maar dat deze ook verouderd. In Nederland neemt het aantal 65+-ers fors toe. In Zeewolde is vooral het aantal 45 tot 65 jarigen toegenomen. Toch heeft Zeewolde nog een relatief jonge bevolking.

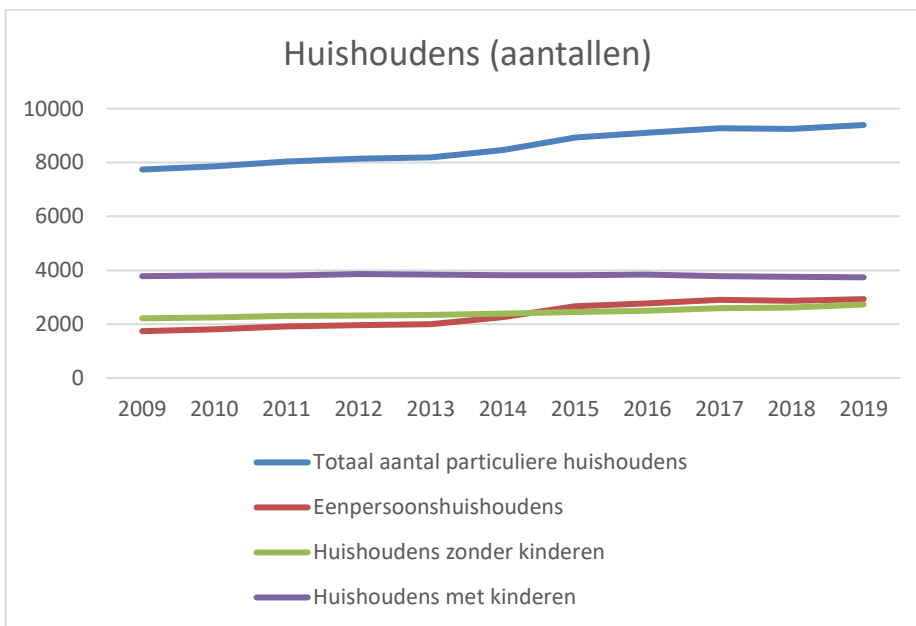




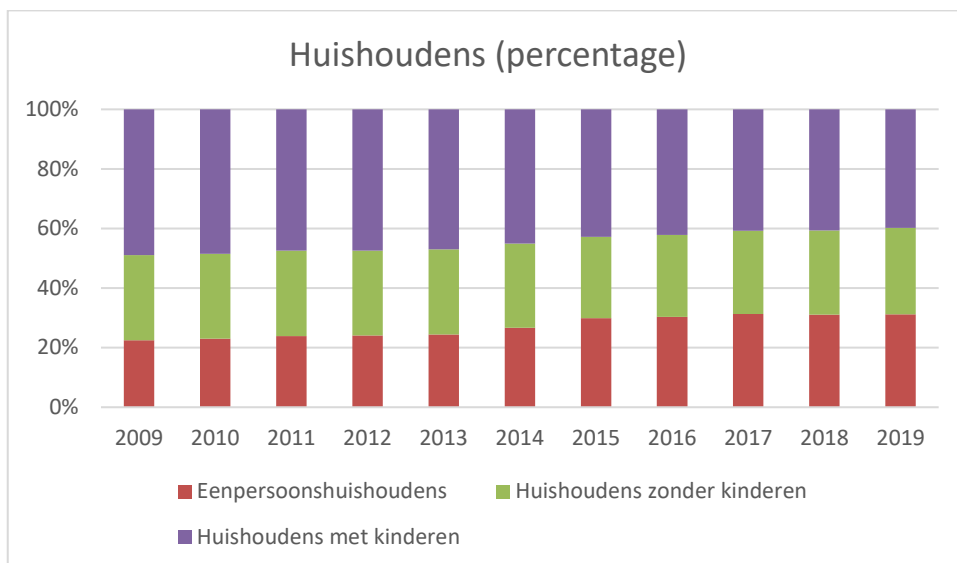
Figuur 2.1 Bevolkingsontwikkeling (absoluut en relatief) Zeewolde 2010-2020 (bron: CBS)

### Huishoudens

Het aantal huishoudens is met 1.653 toegenomen tussen 2009 en 2019. De grootste groei bestaat uit eenpersoonshuishoudens (1.189). Het aantal huishoudens met kinderen is in 2019 iets afgenomen.







Figuur 2.2 Huishoudensontwikkeling (absoluut en relatief) Zeewolde 2009-2019 (bron: CBS)

### Conclusie

Het aantal huishoudens is tussen 2009 en 2019 gemiddeld jaarlijks met 150 toegenomen. De grootste groei bestaat uit eenpersoonshuishoudens. Toch is nog net geen 40% van de huishoudens een eenpersoonshuishoudens. Dit komt omdat Zeewolde een relatief jonge bevolking heeft met veel jonge gezinnen en nog relatief weinig ouderen.

### 2.2.2. Provinciale bevolkingsprognose

In de onderstaande tabel wordt de bevolkingsprognose van de Flevolandse gemeenten weergegeven. Het aantal inwoners op 1 januari 2020 was in werkelijkheid 22.653 (Bron: CBS statline).

	Zeewolde	Almere	Dronten	Lelystad	Noordoostpolder	Urk
2020	22.736	212.394	41.051	78.650	47.142	21.198
2021	23.493	215.618	41.090	79.909	47.176	21.510
2022	23.968	218.984	41.133	81.474	47.246	21.841
2023	24.216	222.567	41.248	82.647	47.367	22.192
2024	24.415	226.314	41.398	82.919	47.520	22.523
2025	24.661	229.763	41.507	83.097	47.617	22.824
2026	24.916	232.765	41.735	83.311	47.731	23.129
2027	25.189	235.767	42.006	83.511	47.853	23.425
2028	25.455	238.766	42.266	83.750	47.941	23.739
2029	25.719	241.816	42.549	84.035	48.035	24.039
2030	26.028	244.899	42.829	84.312	48.121	24.334
2031	26.314	247.979	43.143	84.625	48.195	24.629
2032	26.615	251.121	43.446	84.977	48.253	24.918
2033	26.909	254.292	43.765	85.340	48.291	25.227
2034	27.219	257.500	44.096	85.740	48.335	25.519
2035	27.536	260.743	44.448	86.134	48.377	25.822
2036	27.850	263.996	44.796	86.541	48.414	26.112
2037	28.164	267.290	45.147	86.975	48.454	26.423
2038	28.482	270.614	45.521	87.451	48.487	26.726
2039	28.818	274.025	45.907	87.942	48.529	27.038
2040	29.159	277.440	46.302	88.444	48.554	27.344

Figuur 2.3 Bevolkingsprognose Flevoland en Zeewolde (bron: feitelijkflevoland.nl)

In Zeewolde wordt in de periode 2020-2030 een toename naar 26.028 inwoners verwacht: een groei van 3.375 inwoners ten opzichte van 1 januari 2020 (toename 337 per jaar). Ook daarna is de verwachting dat het aantal inwoners blijft doorgroeien naar ruim 29.000 (circa 300 per jaar).

Het aantal woningen neemt in de periode 2020-2030 naar verwachting toe naar 10.543, een toename van circa 1.800 (180 per jaar). Ook in de periode daarna neemt het aantal woningen nog toe (1.500, 150 per jaar).

	Zeewolde	Almere	Dronten	Lelystad	Noordoostpolder	Urk
2020	8.746	86.061	17.304	33.279	20.172	6.602
2021	9.107	87.961	17.468	34.069	20.326	6.732
2022	9.358	89.861	17.632	34.970	20.482	6.862
2023	9.513	91.761	17.796	35.673	20.642	6.992
2024	9.643	93.661	17.960	35.973	20.803	7.122
2025	9.793	95.561	18.124	36.273	20.962	7.252
2026	9.943	97.261	18.331	36.573	21.119	7.382
2027	10.093	98.961	18.538	36.873	21.271	7.512
2028	10.243	100.661	18.745	37.173	21.415	7.642
2029	10.393	102.361	18.952	37.473	21.550	7.772
2030	10.543	104.061	19.159	37.773	21.676	7.902
2031	10.693	105.761	19.366	38.073	21.791	8.032
2032	10.843	107.461	19.573	38.373	21.895	8.162
2033	10.993	109.161	19.780	38.673	21.989	8.292
2034	11.143	110.861	19.987	38.973	22.077	8.422
2035	11.293	112.561	20.194	39.273	22.159	8.552
2036	11.443	114.261	20.401	39.573	22.235	8.682
2037	11.593	115.961	20.608	39.873	22.307	8.812
2038	11.743	117.661	20.815	40.173	22.377	8.942
2039	11.893	119.361	21.022	40.473	22.439	9.072
2040	12.043	121.061	21.229	40.773	22.496	9.202

Figuur 2.4 Prognose woningvoorraad Zeewolde (bron: feitelijkflevoland.nl)

### Conclusie

De bevolking en het aantal huishoudens in Flevoland groeit. In Zeewolde wordt een groei verwacht van 3.375 inwoners tussen 2020 en 2030. Het aantal huishoudens groeit tot 2030 gemiddeld met 180 woningen per jaar.

### 2.2.3. Woonvisie 2020-2025 (juni2020)

Om te beschikken over actueel beleid, gebaseerd op de meest recente ontwikkelingen, staat van de woningmarkt en prognoses van de woningbehoefte is op 25 juni 2020 een nieuwe Woonvisie vastgesteld voor de periode 2020-2025.

De gemeente Zeewolde is door haar bijzondere geschiedenis een atypische gemeente: Zeewolde kent een relatief zeer jonge woningvoorraad en bevolkingssamenstelling. In de komende jaren zal de bevolkingssamenstelling veranderen (vergrijzing, met name vanaf 2030).

Zeewolde blijft ook in de komende jaren groeien. In de programmering is de woningproductie vooral in de eerstkomende paar jaar nog hoog, door afronding van het centrum in combinatie met de bouw in de Polderwijk. In Polderwijk is vanaf 2019 nog ruimte voor circa 1.330 woningen. Tussen 2025 en 2030 is Polderwijk volgebouwd. Daarnaast is woningbouw op inbreidingslocaties wellicht een mogelijkheid, waarbij ook oog moet zijn voor een blijvende ruime en groene opzet. Dit zal verder in de Omgevingsvisie worden afgewogen.

Harde plannen voor nieuwbouwlocaties na afronding van de Polderwijk waren bij het opstellen van deze

visie nog niet bekend. Met de afnemende bouwproductie na 2023 zal het positieve migratiesaldo ook langzaam afnemen. Van natuurlijke groei van de bevolking zal voorlopig nog sprake blijven, maar die vlakt wel af door de verder vergrijzende bevolking van Zeewolde.

Wat de gemeentebegroting betreft ziet de nieuwbouwproductie voor de kern Zeewolde er voor de komende jaren als volgt uit, met in totaal 1.683 woningen:

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Woningtoename	361	251	155	130	114	114	114	114	114	114	102

Uitgangspunt blijft de tot nu toe gehanteerde verhouding 1/3-1/3-1/3 (goedkoop, middelduur, duur):

- Het biedt ruimte voor de ontwikkeling van de sociale huursector, een belangrijke opgave. De opgave is uitbreiding van de sociale woningvoorraad met circa 20 woningen per jaar.
- Het biedt ruimte voor het realiseren van voor starters betaalbare koopwoningen. Een passend nieuwbouwprogramma met focus op sociale huur, goedkope koop en middelduur is belangrijk voor deze doelgroep.
- Het biedt ruimte voor het realiseren van voldoende middeldure woningen voor middeninkomens, in zowel huur als koop. Een belangrijk woningsegment om doorstroming uit goedkopere segmenten en sociale huur op gang te brengen en middeninkomens die niet in aanmerking komen voor sociale huur te kunnen bedienen. Zij kunnen bovendien profiteren van de gunstige voorwaarden van de Nationale Hypotheek-garantie. In deze categorie is sprake van inwisselbaarheid tussen huur en koop, afhankelijk van inschatting van de marktpotentie.

Wel worden de prijspeilen geactualiseerd:

		Oud prijspeil	Nieuw prijspeil
Goedkoop	Sociale huur	< € 710	< € 721
	Koop	< € 185.000	< € 200.000
Middelduur	Huur	€ 710 - € 920	€ 721 - € 1.000
	Koop	€ 185.000 - € 280.000	€ 200.000 - € 310.000 resp. € 328.600*
Duur	Huur	> € 920	> € 1.000
	Koop	> € 280.000	> € 310.000 resp. € 328.600*

\* betreft grens Nationale Hypotheek Garantie (€ 328.600 als energiebesparende maatregelen zoals isolatie, zonnepanelen, warmtepomp, etc. getroffen worden)

Verder is geconstateerd dat de woningvoorraad relatief eenzijdig is en dat er kansen zijn voor meer variatie in woonvormen (bijvoorbeeld collectieven woonvormen, tiny houses, pauzewoningen, wonen en zorg en cpo).

Het programma sluit aan bij de uitgangspunten van de woonvisie met 30,8% goedkoop, 36,4% middelduur en 32,8% duur. Ook is er ruimte voor nieuwe woonvormen, zoals vaar-in-woningen.

#### 2.2.4 Conclusie

In de gemeente is gemiddeld tot 2030 een grote woningbehoefte. De nieuwbouwlocatie Polderwijk geeft hier invulling aan. Met dit uitwerkingsplan wordt de realisatie van maximaal 260 grondgebonden woningen en maximaal 40 appartementenwoningen mogelijk. Het programma sluit aan bij de uitgangspunten van de woonvisie.

Met dit rapport is invulling gegeven aan de toetsing van de ladder voor duurzame verstedelijking. Het gebied is beleidsmatig aangemerkt als bestaand stedelijk gebied. Omdat het gebied in de praktijk onbebouwd is, is toch de gehele ladder doorlopen.

Het soort woningen sluit aan bij de behoefte en bij het indicatieve woningbouwprogramma.