

Onderbouwing behoefte Ketelmakerij

## Inhoudsopgave

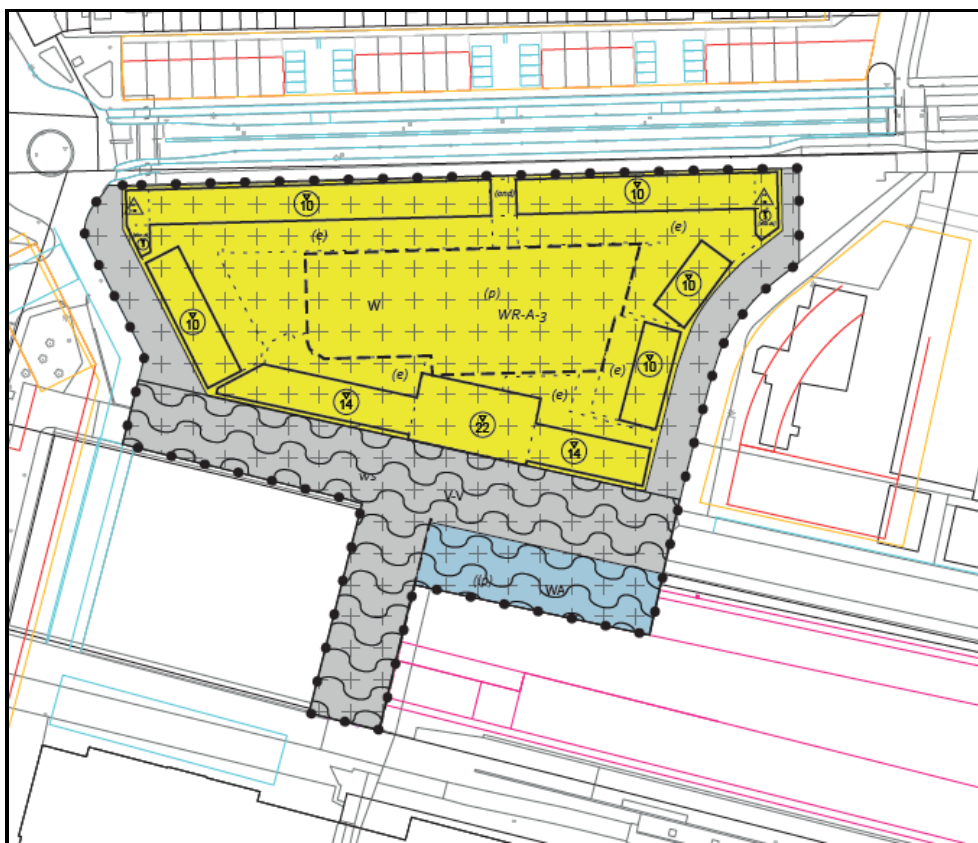
Hoofdstuk 1	Ladder voor duurzame verstedelijking .....	3
1.1	Inleiding .....	3
1.2	Toets ladder duurzame verstedelijking.....	3
Hoofdstuk 2	Onderbouwing behoefte.....	5
2.1	Inleiding .....	5
2.2	Kwantitatieve onderbouwing .....	5
2.3	Kwalitatieve onderbouwing .....	8
2.4	Conclusie behoefte onderzoek.....	9

## Hoofdstuk 1 Ladder voor duurzame verstedelijking

### 1.1 Inleiding

Binnen het transformatieproject Scheldekwartier wordt het project Ketelmakerij gerealiseerd. Het project bestaat uit de realisering van 86 wooneenheden (60 grondgebonden woningen, 26 appartementen – middeldure en dure segment). Het project is gelegen binnen het bestemmingsplan 'De Schelde'. Dit bestemmingsplan maakt industriële doeleinden mogelijk met een maximale bouwhoogte van 20 respectievelijk 35 meter. De percelen mogen volledig bebouwd worden.

Ten behoeve van de realisering van het project Ketelmakerij is het bestemmingsplan 'Scheldekwartier, Ketelmakerij' opgesteld, waarin de ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt.



### 1.2 Toets ladder duurzame verstedelijking

Een zorgvuldige benutting van de beschikbare ruimte vraagt om een onderbouwing van nut en noodzaak van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van de nieuwe ontwikkeling. Dit is de reden dat in artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) de "ladder voor duurzame verstedelijking" is opgenomen. Per 1 juli 2017 is lid 2 gewijzigd. Het artikel luidt thans 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.*

### Nieuwe stedelijke ontwikkeling

Het begrip stedelijke ontwikkeling is als volgt gedefinieerd in artikel 1.1.1. onder i van het Bro:

*ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.*

Het project Ketelmakerij maakt onderdeel uit van het transformatieproject Scheldekwartier. Dit project wordt op basis van de jurisprudentie over de Ladder duurzame verstedelijking aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De ontwikkeling maakt ten op zichte van het voorgaande planologische regime geen nieuw planologisch ruimtebeslag mogelijk en er is alleen sprake van een planologische functiewijziging. Deze functiewijziging is echter van zodanige aard en omvang (substantieel) dat er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

### Conclusie

De ladder voor duurzame verstedelijking is van toepassing op voorliggend bestemmingsplan.

## Hoofdstuk 2    Onderbouwing behoefte

### 2.1 Inleiding

Wanneer een ruimtelijke ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling betreft, is artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro van toepassing (ladder voor duurzame verstedelijking). Hierdoor moet aan de eisen van het eerste lid van artikel 3.1.6 van het Bro worden voldaan.

De toelichting van het bestemmingsplan dat de 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.

Tevens dient de behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling met het oog op de uitvoerbaarheid van het plan te zijn onderbouwd. Het betrokken bestuursorgaan dient aan te tonen dat zij er in redelijkheid van heeft kunnen uitgaan dat binnen de planperiode van in beginsel tien jaar behoefte zal bestaan aan de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt.

Voor de onderbouwing van de behoefte aan woningen kan onder meer gebruik worden gemaakt van provinciale, regionale en of gemeentelijke (woon-)visies en (woningbouw-)programma's.

Bij deze behoefte gaat het, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, niet alleen om de kwantitatieve behoefte. Het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de ontwikkeling.

Onderstaand wordt eerst ingegaan op de kwantitatieve behoefte en vervolgens wordt ingegaan op de kwalitatieve behoefte aan woningen met betrekking tot dit project.

### 2.2 Kwantitatieve onderbouwing

#### 2.2.1 Relevante regio

De algemeen geaccepteerde relevante woningmarktregio bestaat uit de gemeenten Vlissingen, Veere en Middelburg. In de gezamenlijk opgestelde Walcherse Woningmarktafspraken 2013 wordt dit door deze drie gemeenten onderschreven. Ook de, voor de woningbouwbehoefte leidende, prognoses voor huishoudensontwikkeling van de provincie zijn op deze regio-indeling gebaseerd.

#### 2.2.2 Regionale woningmarktafspraken Walcheren 2017

Vanuit het oogpunt van actuele onderbouwing van de woningmarktafspraken zijn de afspraken van 2013 in 2017 eenzijdig door de provincie Zeeland geactualiseerd vastgesteld. Het Scheldekwartier behoort met bijna 800 woningen tot 2026 tot de zachte plancapaciteit, zoals opgenomen in deze vigerende regionale woningmarktafspraken Walcheren (juli 2017). De zachte plancapaciteit betreft de woningbouwplannen die nog niet planologisch geregeld zijn.

De woningmarktafspraken omvatten feitelijk een overzicht van de woningbehoefte, de planologisch harde plancapaciteit, de resterende ladderruimte (oftewel de ruimte binnen de bepaalde woningbehoefte om 'zachte' plannen om te zetten naar 'harde' plannen) en het afwegingskader voor het planologisch hard maken van woningbouwplannen op Walcheren.

In onderstaande figuur is het afwegingskader weergegeven.

planfase	locatie	soort plan	omvang	woningtype	Omgang	
A	harde plancapaciteit	alle locaties	alle soorten	nvt	alle typen	altijd akkoord
B	zachte plancapaciteit	alle woonmilieus binnen grens BBG	transformatie leegstaand pand (TLP)	nvt	alle typen	akkoord bij voldoende ladderruimte
C	zachte plancapaciteit	alle woonmilieus binnen grens BBG	herstructureringsproject (H)	nvt	alle typen	akkoord bij voldoende ladderruimte
D	zachte plancapaciteit	alle woonmilieus binnen grens BBG	alle soorten	nvt	nultredenwoning (NTW)	akkoord bij voldoende ladderruimte
E	zachte plancapaciteit	alle woonmilieus binnen grens BBG	alle soorten	nvt	particuliere huur (PH)	akkoord bij voldoende ladderruimte
F	zachte plancapaciteit	woonmilieu CS /grenzend aan binnenstad Vlis/Mburg	alle soorten	nvt	alle typen	akkoord bij voldoende ladderruimte
G	zachte plancapaciteit	centrum van een dorp	alle soorten	nvt	alle typen	akkoord bij voldoende ladderruimte
H	zachte plancapaciteit	woonmilieus GS, BC, CD en L buiten centra	overige soorten (niet TLP of H)	≤ 25 woningen	overige typen (niet NTW of PH)	akkoord bij voldoende ladderruimte
I	zachte plancapaciteit	woonmilieus GS, BC, CD en L buiten centra	overige soorten (niet TLP of H)	> 25 woningen	overige typen (niet NTW of PH)	instemming andere Walcherse gemeenten
J	zachte plancapaciteit	buiten grens BBG	landgoederenregeling	nvt	alle typen	akkoord bij voldoende ladderruimte
K	zachte plancapaciteit	buiten grens BBG	ruimte voor ruimte regeling	≤ 3 woningen	alle typen	akkoord bij voldoende ladderruimte
L	zachte plancapaciteit	buiten grens BBG	rood-voor-rood regeling	≤ 3 woningen	alle typen	akkoord bij voldoende ladderruimte
M	zachte plancapaciteit	buiten grens BBG	alle soorten	nvt	alle typen	alleen akkoord als er ladderruimte is en binnen de grens BBG geen alternatieven zijn en instemming andere Walcherse gemeenten

Figuur: afwegingskader nieuwe woningbouwplannen regio Walcheren

Gedeputeerde Staten van de Provincie Zeeland hebben dit afwegingskader vastgesteld als regionale woningmarktafspraken voor de regio Walcheren. Inhoudelijk is het kader gebaseerd op het woningbouwbeleid uit het Provinciale Omgevingsplan 2012-2018, de provinciale ruimtelijke verordening en de Ladder voor duurzame verstedelijking.

In de woningmarktafspraken 2017 is opgenomen dat de kwantitatieve behoefte aan woningen in de regio Walcheren is bepaald aan de hand van de huishoudengroei volgens de Provinciale Bevolkings- en Huishoudenprognose Zeeland 2015 voor de komende tien jaar, de berekende inhaalvraag en de verwachte additionele vraag door de komst van de marinierskazerne in Vlissingen. Samen met de regio is vervolgens bepaald dat er naar verwachting nog 515 woningen onttrokken worden uit de bestaande woningvoorraad door sloop en 290 door deeltijdbewoners. Uiteindelijk leidt dit tot een woningbouwopgave van 3.532 voor de regio Walcheren tussen 2016 en 2026.

In onderstaande tabel is de woningbehoefte en de woningbouwopgave weergegeven.

Huishoudengroei	2270	
Inhaalvraag	361	+
Mariniers	96	+
<b>Woningbehoefte</b>	<b>2727</b>	=
Geplande onttrekking	515	+
Deeltijdwonen	290	+
<b>Woningbouwopgave</b>	<b>3532</b>	=
Harde plancapaciteit	1831	-
Bruto Ladderruimte	1701	=
Min. benodigde restcapaciteit (10%)	274	-
<b>Ladderruimte (netto)</b>	<b>1427</b>	=
Zachte plancapaciteit	1901	-
"te veel zachte plannen"	-474	=

Figuur: berekening behoefte en ladderruimte regio Walcheren

Zoals bovenstaande figuur laat zien is, na aftrek van de harde plancapaciteit en een restcapaciteit, die gevormd wordt door incidentele functieveranderingen en woningsplitsingen, binnen de afspraken een ladderruimte bepaald van 1427 woningen.

De 86 woningen voor het project Ketelmakerij passen binnen Categorie C van het afwegingskader en vallen binnen de aanwezige ladderruimte.

Gemeente Middelburg heeft in haar inspraakreactie gevraagd om de plancapaciteit van Claverveld en Souburg-Noord te betrekken bij de kwantitatieve behoefte. Beide plannen zijn binnen de woningmarktafspraken als 'harde' plancapaciteit aangemerkt en maken daardoor onderdeel uit van de totale woningbouwopgave die invulling geeft aan de woningbehoefte zoals deze voor de komende tien jaar is bepaald.

### Conclusie

De kwantitatieve behoefte voor het project Ketelmakerij is afdoende aangetoond. Er kan in redelijkheid vanuit gegaan worden dat er, op basis van de woningbouwafspraken 2017 met de onderliggende huishoudensprognose en meegewogen ruimtelijke ontwikkelingen binnen de regio, komende 10 jaar een kwantitatieve behoefte zal bestaan aan de ontwikkeling van deze woningen. Hiermee voldoet voorliggende bestemmingsplan aan de vigerende regionale woningmarktafspraken voor de regio Walcheren (juli 2017). De Provincie Zeeland heeft dit in haar vooroverlegreactie bevestigd.

### Status woningmarktafspraken 2017

De woningmarktafspraken 2017 zijn eenzijdig door de provincie Zeeland opgelegd. Hiertegen heeft het college van de gemeente Middelburg bezwaar aangetekend. De gemeente is bij besluit d.d. 13 februari 2018 niet ontvankelijk verklaard in haar bezwaar, aangezien het besluit van de provincie een beleidsregel betreft waartegen geen bezwaar of beroep open staat.

Er is voor ons op dit moment geen enkele aanleiding om te oordelen dat de provincie een onrechtmatig besluit heeft genomen met het eenzijdig bindend vaststellen van de woningmarktafspraken 2017. Daarmee zijn er geen beletselen om de ontwikkeling te beoordelen aan de hand van deze afspraken.

### *2.2.3 Beantwoording zienswijze*

Het Scheldekwartier betreft het enige grootschalige transformatieproject binnen de regio. De locatie is binnenstedelijk en betreft centrum-stedelijk/buitencentrum woonmilieu. Tot 2028 staan ruim 1100 woningen in de planning. U vraagt ons de kwalitatieve behoefte van onze programmering in dit woonmilieu nader te onderbouwen. Zoals bekend wordt er op dit moment gezamenlijk met o.a. uw gemeente een onderzoek voorbereid om deze kwalitatieve behoefte voor de regio Walcheren nader te duiden waarbij o.a. de inzichten uit de markt betrokken zullen worden. Het Scheldekwartier wordt hierin ook meegenomen. Het feit dat dit onderzoek nog moet worden uitgevoerd, wil niet zeggen dat er geen inzicht bestaat in de kwalitatieve behoefte nu binnen Walcheren. Vast staat dat de woningmarkt vraagt om een gedifferentieerd woningaanbod in verschillende woonmilieus. In het recente verleden was de verhouding 40%-60% stedelijk woonmilieu / niet-stedelijk woonmilieu algemeen aanvaard. In uw onderbouwing van de behoefte voor Essenveld wordt ook een verdeling van 40-45% stedelijk woonmilieu (centrum-stedelijk en buitencentrum) ten opzichte van 55%-60% niet-stedelijk gehanteerd. Het in voorbereiding zijnde kwalitatieve onderzoek zal dit beeld aanscherpen.

Wij constateren, op basis van het afwegingskader van de provincie Zeeland d.d. 17 juli 2017 en de bijbehorende bijlagen, dat momenteel nog geen 20% van de harde plancapaciteit bestaat uit stedelijk woonmilieu. Bij navraag is gebleken dat deze verhouding het afgelopen jaar niet anders is komen te liggen (bron: provincie Zeeland, augustus 2018). Dit houdt in dat 80% van de harde plannen op dit moment uit niet-stedelijk woonmilieu bestaat en het aanbod in het stedelijk woonmilieu zeer beperkt is.

Binnen het Scheldekwartier is binnen het stedelijk woonmilieu een zeer gedifferentieerd woningprogramma opgenomen met een uitgebalanceerde variatie in grondgebonden woningen en appartementen in zowel de koop- als de huursector in verschillende prijsklassen. Dit om de markt te kunnen bedienen.

Om een meer evenwichtige woningmarkt te bewerkstelligen vormt het project Ketelmakerij een zeer gewenste aanvulling binnen het stedelijk woonmilieu binnen de Walcherse woningmarkt. Het bestemmingsplan Scheldekwartier, Ketelmakerij voorziet in 86 woningen in centrum-stedelijk woonmilieu, waarbinnen tevens een differentiatie in 26 appartementen en 60 grondgebonden woningen in de koopsector wordt voorzien. Aldus voorziet dit project in een kwalitatieve behoefte binnen de regio. Dit aanbod van woningen/appartementen dat in dit plan planologisch wordt geregeld, is inmiddels door

de markt opgenomen. Binnen 3 maanden is reeds 55% van de 1<sup>e</sup> fase van dit project verkocht en 15% in optie.

Een gecompliceerd transformatieproject als het Scheldekwardier heeft het risico in zich dat enige vertraging kan worden opgelopen. De economische conjunctuur, juridische procedures en de zeer specifieke technische uitvoeringsaspecten zijn van invloed. In meer of mindere mate geldt dit voor alle grote of kleine projecten binnen de regio. Dit heeft echter geen invloed op en is niet relevant voor het bepalen van de behoefte.

Jaarlijks wordt de voortgang bewaakt en wordt de planning waar nodig per deelproject bijgesteld. Uitgangspunt blijft dat het gehele project Scheldekwardier in 2030 is afgerond.

#### *2.2.4 Conclusie kwantitatieve onderbouwing*

Gezien het bovenstaande is de kwantitatieve behoefte aan de woningen in het project Ketelmakerij afdoende aangetoond.

### 2.3 Kwalitatieve onderbouwing

#### *2.3.1 Regionale woningbouwafspraken*

De woningmarktafspraken zijn opgesteld op basis van kwantitatieve én kwalitatieve informatie over de woningbouwplannen die op dit moment beschikbaar is, de beleidslijnen die getrokken zijn in het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018, de provinciale ruimtelijke verordening, de Ladder voor duurzame verstedelijking (Bro 3.1.6) en de meest recente informatie die op dit moment beschikbaar is over de kwalitatieve vraag, zoals het WoON onderzoek 2015, het rapport “Wonen in Zeeland” (DeZB, 2017) en het rapport “Fortuna 2016, Wonen met zorg” (ABF Research 2016).

#### *2.3.2 Woonvisie Vlissingen*

Op 17 december 2009 heeft de gemeenteraad van Vlissingen de Woonvisie 'Vlissingen stad aan zee, een zee aan woonkwaliteit', gelijktijdig met de structuurvisie 'Vlissingen stad aan zee – een zee aan ruimte' vastgesteld. De woonvisie is in 2013 gelijktijdig met de structuurvisie geactualiseerd. De gemeenteraad heeft de actualisatie van de woonvisie en de structuurvisie in mei 2013 vastgesteld.

In de Woonvisie is het Vlissingse woonbeleid vastgelegd, waarbij wordt ingezet op kwaliteit boven kwantiteit. Hierbij wordt nieuwbouw ingezet voor het vergroten van de kwalitatieve differentiatie in de woningvoorraad en van de woonmilieus. De focus ligt op kwalitatief goede huisvesting voor de verschillende doelgroepen. Nieuwbouw moet aanvullend zijn aan de bestaande woningtypen en woonmilieus. Door woningbouw mogelijk te maken in verschillende woonmilieus (centrumstedelijk – Scheldekwardier en groenstedelijk – Claverveld en Souburg-Noord) met daarbij aansluitende woningsegmenten, wordt invulling gegeven aan deze complementariteitsgedachte. Hiermee voldoet de voorgestane ontwikkeling aan de Woonvisie.

#### *2.3.3 Ontwikkelingsvisie en Beeldkwaliteitplan Scheldekwardier*

Op 22 december 2016 zijn de 'Ontwikkelingsvisie Scheldekwardier Vlissingen' en het 'Beeldkwaliteitsplan Scheldekwardier Vlissingen' door de gemeenteraad vastgesteld. Deze documenten vormen de basis voor verdere uitwerkingen van de diverse deelgebieden, waarvan het plangebied van de Ketelmakerij er één is.

De Ontwikkelingsvisie heeft als ambitie om de drie pijlers van de Vlissingse identiteit te tonen: de maritieme stad, de stad van welzijn en de creatieve stad. Hierbij wordt uitgegaan van een differentiatie in woonmilieus, waarbij drie deelgebieden worden onderscheiden die elk een eigen karakter hebben, gebaseerd op het aanwezige erfgoed, de ligging ten opzichte van de bestaande stad en de hoofdstructuur. Dit komt tot uitdrukking in een eigen stedenbouwkundige typologie, karakter en dichtheid en daarmee een eigen ruimtelijke identiteit.

Waar de Ontwikkelingsvisie met betrekking tot de ruimtelijke aspecten de hoofdstructuren, de belangrijkste ruimtelijke karakteristieken en de onderscheidende woonmilieus vastlegt, evenals de programmatische invulling op hoofdlijnen, biedt het bijbehorende beeldkwaliteitsplan handvatten om te sturen op het nieuwe stadsbeeld en de samenhang binnen het Scheldekwardier.



#### *2.3.4 Woningtypen en aantallen*

Binnen het project Ketelmakerij worden 86 woningen (60 grondgebonden woningen en 26 appartementen) gerealiseerd in een centrumstedelijke setting aan het Dok. Ligplaatsen in het Dok, behorend bij de genoemde woningen maken deel uit van het project. Het betreft een projectmatige ontwikkeling door VolkerWessels Vastgoed BV. Een verkoop- en ontwikkelovereenkomst tussen gemeente en VolkerWessels Vastgoed BV is reeds gesloten.

Uit het feit dat de marktpartij de omgevingsvergunning voor het bouwen heeft ingediend en uit de belangstellingsregistratie (360 geregistreerd, stand van zaken week 13), blijkt dat er marktvaart is naar woningen in dit project.

#### *2.3.5 Onderzoek Wonen in Zeeland mei 2017*

De ZB| Planbureau en Bibliotheek van Zeeland heeft in mei 2017 een rapportage opgeleverd genaamd Wonen in Zeeland 'Analyse van de Zeeuwse woningmarkt'. Hierin wordt gesteld dat de belangrijkste opgaves voor Zeeuwse woningmarkt de volgende zijn:

- Verminderen van de leegstand door sloop
- Transformatie van de bestaande woningvoorraad naar
  - meer levensloopwoningen
  - meer energieneutrale woningen
- Aansluiten bij de trend van verstedelijking en verdichting in plaats van bouwen in de wei.

De ontwikkeling van de Ketelmakerij voldoet aan deze uitgangspunten. Er worden 26 appartementen gerealiseerd die levensloopbestendig zijn.

Verder worden de woningen klimaatbestendig, ecologisch en energiezuinig gebouwd. Het betreft een onderdeel van een herstructureringslocatie in het bestaand stedelijk gebied.

#### *2.3.6 Conclusie kwalitatieve behoefte*

Voor het project Ketelmakerij bestaat een grote interesse vanuit de markt. De woningen sluiten kwalitatief aan bij de vraag op de woningmarkt. Er wordt voldaan aan een kwalitatieve behoefte.

### **2.4 Conclusie behoefte onderzoek**

De ontwikkeling van het project Scheldekwartier is vastgesteld in diverse beleidsdocumenten, waaronder de regionale woningmarktafspraken. Het project Ketelmakerij maakt hiervan deel uit. Er blijkt een grote marktvaart te zijn naar woningen in het project Ketelmakerij en sluit daarmee aan bij de recente ontwikkelingen op de woningmarkt en de actuele kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte in de regio. Gelet hierop is het aannemelijk dat het project Ketelmakerij kan worden uitgevoerd binnen de planperiode van in beginsel tien jaar.