

Hoofdstuk 1 ladder voor duurzame verstedelijking

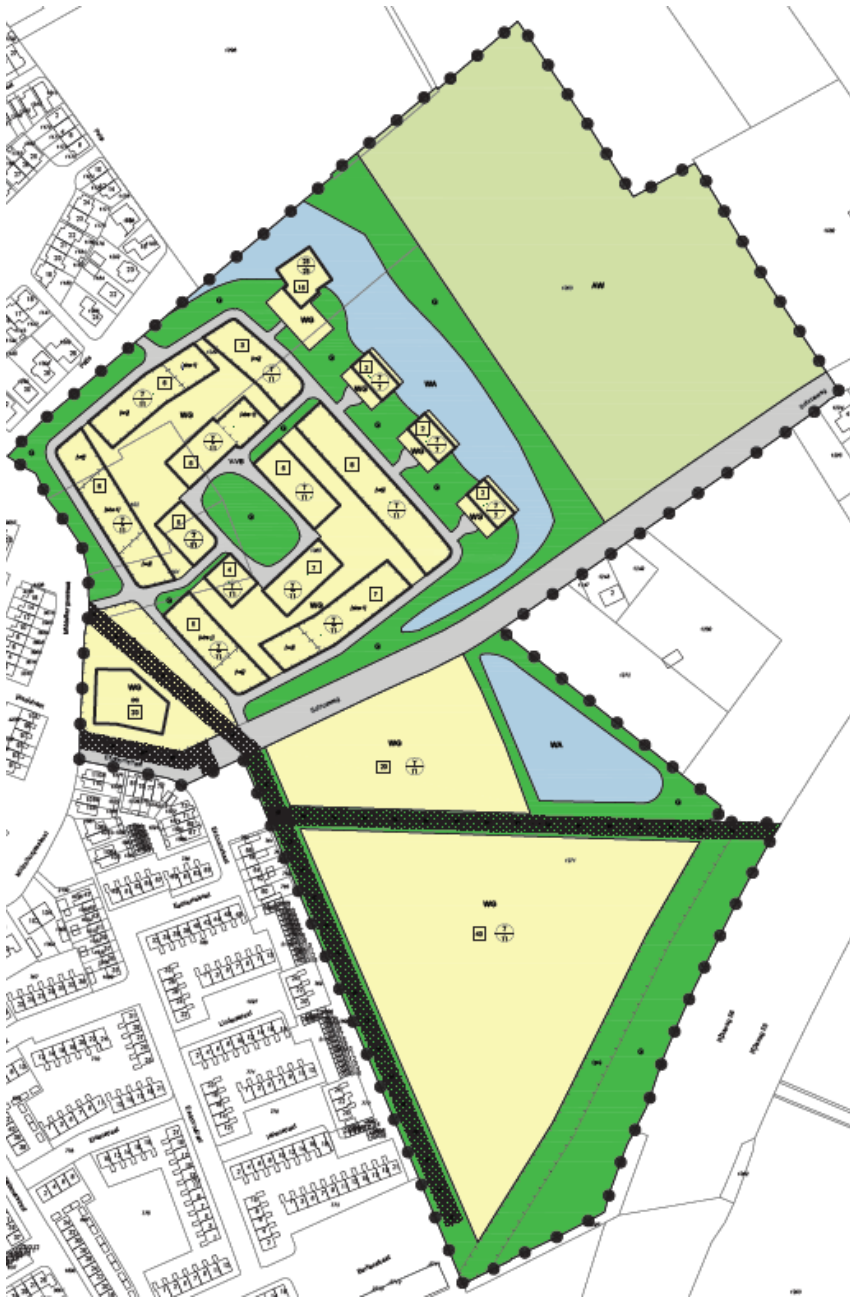
1.1. Inleiding

Aan de noordzijde van Oost-Souburg wordt de woonwijk Souburg-Noord gerealiseerd. In het bestemmingsplan Souburg-Noord (vastgesteld op 28 november 2002 door de gemeenteraad) is een uitwerkingsplicht opgenomen waarmee de realisatie van een woonwijk op deze locatie planologisch mogelijk gemaakt wordt. In de uitwerkingsregels is vastgelegd dat er maximaal 350 woningen gerealiseerd mogen worden in het plangebied.



Figuur 1, uitsnede verbeelding bestemmingsplan Souburg-Noord

Omdat er uiteindelijk in fase 2 niet aan de uitwerkingsregels voor geluid kan worden voldaan, de geluidsbelasting van de gevels in het gebied gelegen achter de geluidwerende voorzieningen die 50 dB(A) niet mag overstijgen, wordt de woonwijk Souburg-Noord fase 2, planologisch mogelijk gemaakt. Hierbij is direct gekozen om ook fase 3 in dit plan mee te nemen. Ook hier kan niet aan de gestelde geluidsnormering worden voldaan.



Figuur 2, verbeelding Souburg-Noord fase 2 & 3

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

Bij de beantwoording van de vraag of de ontwikkeling die het voorliggende bestemmingsplanplan (Souburg Noord, fase 2 & 3) mogelijk maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling is in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, moet een vergelijking worden gemaakt tussen het voorheen geldende planologisch regime (bestemmingsplan Souburg-Noord) en het thans voorliggende bestemmingsplan Souburg Noord, fase 2 & 3. Het begrip stedelijke ontwikkeling 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.

Uit vaste jurisprudentie van de Raad van State volgt dat wanneer het voorgaande bestemmingsplan niet bij recht voorzag in de voorgenomen stedelijke ontwikkeling, maar daarin wel was voorzien in een ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan niet benutte uitwerkingsplicht voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling, de mate waarin de uitwerkingsplicht keuzemogelijkheden bood aan het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van de in het uitwerkingsplan op te nemen functies en de omvang daarvan, bepalend is voor het antwoord op de vraag of het opvolgende bestemmingsplan, waarin één of meer van dergelijke functies in een bepaalde omvang bij recht worden opgenomen, een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (uitspraken van 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1155 (Midden-Delfland), 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:489 (Westland) en 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724 (Dongeradeel)).

In het voorheen geldende bestemmingsplan Souburg-Noord waren de gronden bestemd voor "Woongebied (uit te werken)" voor maximaal 350 woningen. Met deze bestemming bevatte het voorheen geldende planologisch regime een uitwerkingsplicht waaraan het college van burgemeester en wethouders nog geen uitvoering hebben gegeven (onbenutte uitwerkingsplicht).

In het voorliggende bestemmingsplan Souburg Noord, fase 2 & 3 zijn de gronden bij recht bestemd voor de realisatie van maximaal 160 nieuwbouwwoningen. Het totaal aantal nieuwbouwwoningen in de gehele woonwijk Souburg-Noord zal maximaal 350 bedragen, dit is inclusief fase 1, Valckhof en Vlugtenburg, waar al uitvoering aan wordt gegeven.

Uit die planvergelijking volgt dat het thans voorliggende bestemmingsplan Souburg Noord, fase 2 & 3 (maximaal 150 nieuwbouwwoningen), maar ook de totale woonwijk Souburg-Noord (ruim 250 nieuwbouwwoningen) bij recht voorzien in een ontwikkeling die geringer is dan onder het voorheen geldende planologisch regime (maximaal 350 woningen) die door middel van voornoemde onbenutte uitwerkingsplicht mogelijk werd gemaakt. Het betreft een vermindering van ruim 100 woningen.

Bij onbenutte uitwerkingsplichten geldt dat de mate waarin de uitwerkingsplicht keuzemogelijkheden bood aan het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van de in het uitwerkingsplan op te nemen functies en de omvang daarvan, bepalend is voor het antwoord op de vraag of het opvolgende bestemmingsplan, waarin één of meer van dergelijke functies in een bepaalde omvang bij recht worden opgenomen, een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

De uit te werken bestemming "Woongebied (uit te werken)" zoals opgenomen in het bestemmingsplan Souburg Noord biedt zeer geringe keuzemogelijkheden aan het college van burgemeester en wethouders. Het college kan op basis van deze uit te werken bestemming uitsluitend planologische medewerking verlenen aan de functie wonen. Op basis van de

uitwerkingsregels kunnen geen andere functies bij recht worden bestemd. Daarnaast is het aantal te realiseren woningen vastgelegd (maximaal 350).

Gezien het bovenstaande maakt het thans voorliggende bestemmingsplan geen nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk aangezien de bestemming gelijk is aan de uitwerkingsplicht en enkel het woningaantal en de woningdichtheid afneemt ten opzichte van de onbenutte planologische mogelijkheden.

In dit verband kan ook nog gewezen worden op rov. 7.1 en 7.2 van de hier voor genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 28 juni 2017 inzake Dongeradeel, waaruit de Afdeling overweegt dat er geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6 tweede lid Bro als een bestemmingsplan bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologisch regime niet voorziet in een groter beslag op de ruimte en niet voorziet in een functiewijziging.”

1.3. Conclusie

Voorliggend bestemmingsplan maakt geen nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk als bedoeld in artikel 1.1.1 onder i van het Bro, aangezien de bestemming gelijk is aan de onbenutte planologische mogelijkheid en enkel het woningaantal en de woningdichtheid afneemt ten opzichte van de onbenutte planologische mogelijkheden die het bestemmingsplan Souburg Noord biedt. De ladder voor duurzame verstedelijking is dan ook niet van toepassing op voorliggend bestemmingsplan.

Hoofdstuk 2 Onderbouwing behoefte

2.1 Inleiding

Wanneer een ruimtelijke ontwikkeling geen nieuwe stedelijke ontwikkeling betreft, is artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet van toepassing (ladder voor duurzame verstedelijking). Dit neemt niet weg dat aan de eisen van het eerste lid van artikel 3.1.6 van het Bro dient te worden voldaan. Bij de toets of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening dient onder meer beoordeeld te worden of de mogelijk gemaakte ontwikkeling voorziet in een behoefte. De behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling dient 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, volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van state, 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 aan de woningen in Souburg-Noord fase 2 & 3 en vervolgens wordt ingegaan op de kwalitatieve behoefte aan deze woningen.

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 de 3 gemeenten onderschreven. Ook de, voor de woningbouwbehoefte leidende, prognoses voor huishoudensontwikkeling van de provincie zijn hier op gebaseerd.

2.2.2 Regionale woningmarktafspraken Walcheren 2017

Vanuit het oogpunt van actuele onderbouwning van de woningmarktafspraken zijn de afspraken van 2013 in 2017 eenzijdig door de provincie Zeeland geactualiseerd vastgesteld. Souburg Noord is met 176 woningen aan harde plancapaciteit opgenomen in deze vigerende regionale woningmarktafspraken Walcheren (juli 2017). Dit is weergegeven in bijlage 4 van de betreffende afspraken. De woningmarktafspraken betreffen feitelijk een overzicht van de woningbehoefte, de planologisch harde plancapaciteit, de resterende ladderruimte en het afwegingskader voor het planologisch hard maken van woningbouwplannen op Walcheren. In de volgende 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 Vliis/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 3, 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 onder meer de huishoudengroei volgens de Provinciale Bevolkings- en Huishoudenprognose Zeeland 2015 voor de komende tien jaar. Samen met de regio is vervolgens bepaald dat er naar verwachting nog 515 woningen onttrokken worden 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	+
Woningbehoefte	2727	=
Geplande onttrekking	515	+
Deeltijdwonen	290	+
Woningbouwopgave	3532	=
Harde plancapaciteit	1831	-
Bruto Ladderruimte	1701	=
Min. benodigde restcapaciteit (10%)	274	-
Ladderruimte (netto)	1427	=
Zachte plancapaciteit	1901	-
"te veel zachte plannen"	-474	=

Figuur 4, berekening behoefte en ladderruimte regio Walcheren

De woningmarktafspraken zijn opgesteld op basis van kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de woningbouwplannen die bij vaststelling beschikbaar is, de beleidslijnen die getrokken zijn in het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018, de provinciale ruimtelijke verordening, de Ladder voor duurzame verstedelijking 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). De harde plancapaciteit, de woningbouwplannen die 'gehard' zijn in een door de gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan of andere planvorm, bestaat uit 1.831 woningen (waar onder Souburg Noord met 176 woningen). De behoefte aan deze 176 woningen in Souburg Noord is aangetoond bij de totstandkoming van deze woningmarktafspraken.

Beoordeling Souburg Noord, fase 2 & 3 aan woningmarktafspraken 2017

In dit bestemmingsplan voor de tweede en derde fase van Souburg Noord, worden maximaal 150 nieuwbouwwoningen direct planologisch mogelijk gemaakt. Deze 150 woningen vallen onder de categorie harde plancapaciteit (de woningbouwplannen die 'gehard' zijn in een door de gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan of andere planvorm). In het afwegingskader, en in een korte beschrijving daarop, is aangegeven dat de harde plancapaciteit als een gegeven wordt beschouwd en in alle gevallen voor de provincie akkoord is. In de woningmarktafspraken wordt er van uit gegaan dat plannen in deze omvang ontwikkeld gaan worden. Hiermee voldoet voorliggende bestemmingsplan aan de vigerende regionale woningmarktafspraken voor de regio Walcheren (juli 2017).

2.2.3 Conclusie kwantitatieve onderbouwing

Gezien het bovenstaande is de kwantitatieve behoefte aan de woningen voor de tweede en derde fase van de wijk Souburg-Noord afdoende aangetoond.

2.3 Kwalitatieve onderbouwing behoefte Souburg-Noord, fase 2 & 3

2.3.1 Structuurvisie Vlissingen

Op 17 december 2009 heeft de gemeenteraad van Vlissingen de structuurvisie 'Vlissingen stad aan zee - een zee aan ruimte' vastgesteld. De structuurvisie beschrijft het kader voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. In 2013 is de structuurvisie geactualiseerd. De gemeenteraad heeft de actualisatie van de structuurvisie in mei 2013 vastgesteld. Met de actualisatie is voor de inwoners en bedrijven en organisaties die (willen) opereren in de gemeente, helderheid verschaft over het ruimtelijk beleid tot 2020 en vormt daarmee ook het richtinggevende kader voor het bestuurlijk

handelen. Daarnaast dient de visie als toetsingskader voor nieuwe bestemmingsplannen. De ontwikkeling van Souburg-Noord opgenomen in de uitvoeringsagenda van de structuurvisie. Hiermee voldoet de ontwikkeling van Souburg-Noord aan de structuurvisie van de gemeente Vlissingen.

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. De focus ligt op kwalitatief goede huisvesting voor de verschillende doelgroepen. Nieuwbouw moet aanvullend zijn aan de bestaande woningtypen en woonmilieus. In de Woonvisie is Souburg-Noord als groen woonmilieu benoemd. Dit als aanvulling op het aanbod aan het stedelijke woonmilieu in het Scheldekwartier. Gezien het woningsegment in Souburg-Noord (hoofdzakelijk middeldure en dure koopwoningen op relatief grote kavels), maar ook een exclusief woonmilieu, wordt hiermee invulling gegeven aan deze complimentariteitsgedachte. Hiermee voldoet de voorgestane ontwikkeling van Souburg-Noord aan de Woonvisie.

2.3.3 Woningtypen en aantallen

De volgende woningtypen en aantallen zijn beoogd in de tweede en derde fase van de woonwijk Souburg-Noord.

woningtype	levensloopbestendig	appartement	2-1 kap	geschakeld	vrijstaand	totaal
Fase 2	12	15	18	22	16	84
Fase 3			25	30	5	60

Voor de tweede fase van Souburg-Noord is ingezet op twee projectontwikkelaars, AM en Marsaki, voor de realisatie van projectmatige woningen. De partijen zetten net als in Souburg-Noord fase 1 in op start van de bouw bij meer dan 70% verkoop. De 70% verkoop is bij Souburg-Noord fase 1 steeds binnen enkele maanden gerealiseerd waaruit blijkt dat interesse in woningen in dit gebied groot is. Dit geldt ook voor de uitgifte van vrije kavels. Voor Souburg-Noord is grote interesse vanuit de markt. Op 7-11-2019 stonden er 251 geregisteerde belangstellenden op de lijst voor Souburg-Noord.



Figuur 5, impressie verkaveling Souburg-Noord fase 2

Conclusie

Voor Souburg-Noord bestaat een grote interesse vanuit de markt. Dit geldt voor zowel de vrije kavels als de projectmatig te ontwikkelen woningen. Dit blijkt onder meer vanuit de belangstellingsregistratie voor woningen in Souburg-Noord.

2.3.3 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 Souburg-Noord voldoet aan deze uitgangspunten. Er wordt onder andere voorzien in levensloopbestendige woningen. Verder wordt de nieuwe woonwijk een duurzame wijk: klimaatbestendig, ecologisch en energiezuinig. Op basis van de rapporten, zoals Wonen in Zeeland en De staat van Zeeland (2017), is duidelijk een verschuiving van de behoefte naar wonen in de stad, nabij voorzieningen en in de centra waar te nemen, maar dat er ook een (beperkte) vraag is naar stedelijk groenwonen. De nieuwbouw in Vlissingen vindt voor ruim 75% plaats in het centrum-stedelijke of buitencentrum woonmilieu. Met de ontwikkeling van Souburg-Noord wordt invulling gegeven aan de vraag naar groenstedelijke woonmilieus.

2.3.6 Conclusie kwalitatieve behoefte

Met Souburg-Noord wordt invulling gegeven aan het vigerend woonbeleid van differentiatie en aanvullende woonmilieus. De Vlissingse inzet op nieuwbouw in centrum-stedelijke en buitencentrum

woonmilieus, aangevuld met projecten van beperkte omvang in het groenstedelijke woonmilieu wordt onderschreven door actuele onderzoeken. Voor Souburg-Noord bestaat een grote interesse vanuit de markt. Dit geldt voor zowel de vrije kavels als de projectmatig te ontwikkelen woningen. Hiermee is eveneens de kwalitatieve behoefte aan deze woningen afdoende aangetoond.

2.4 Conclusie behoefte onderzoek

De ontwikkeling van Souburg-Noord is vastgelegd in diverse beleidsdocumenten, waaronder de regionale woningmarktafspraken. Verder blijkt er grote marktvraag te zijn naar woningen in Souburg-Noord. De ontwikkeling van Souburg-Noord, fase 2 & 3 sluit aan bij de recente ontwikkelingen op de woningmarkt en de actuele kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte in de regio. Gelet hierop is het aannemelijk dat de tweede en derde fase van Souburg-Noord kan worden uitgevoerd binnen de planperiode van in beginsel tien jaar.