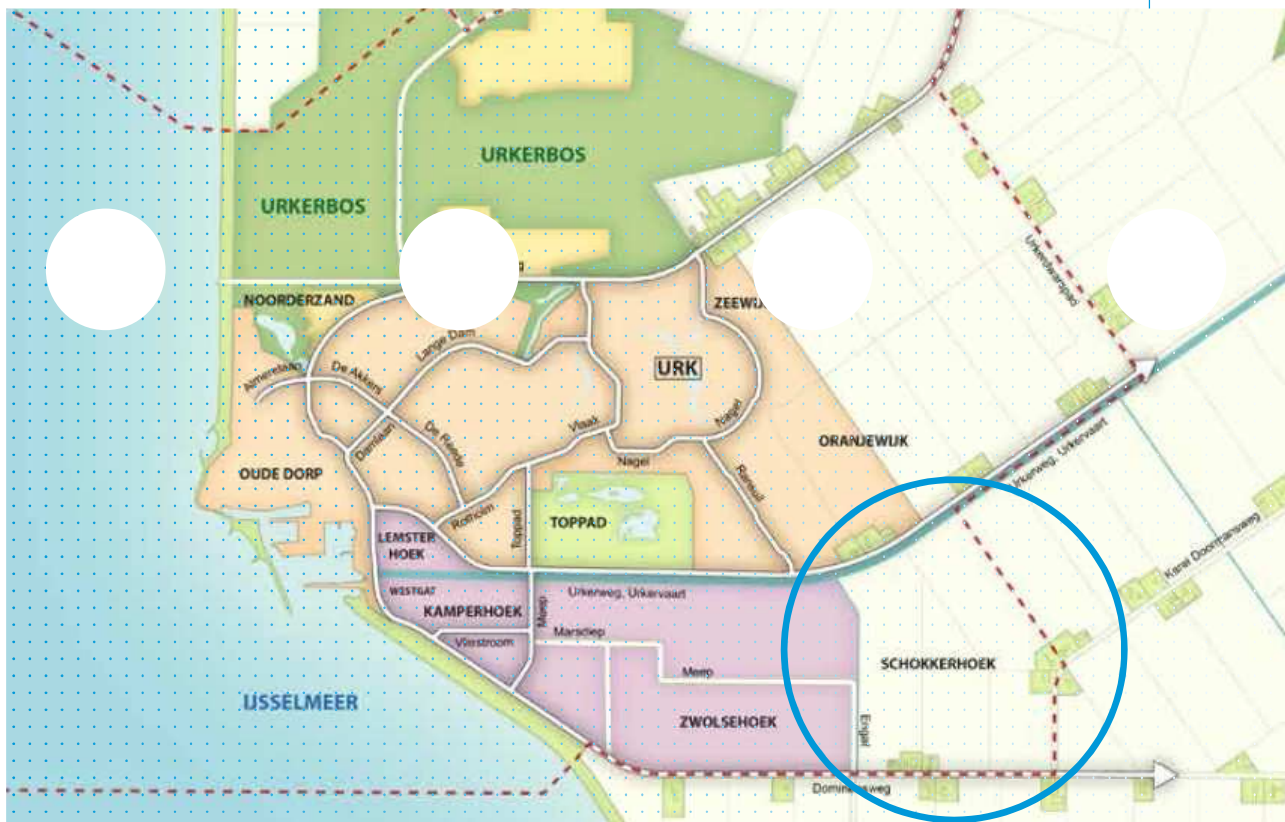


**stec
groep**



Laddertoets Schokkerhoek

Woningbouw

Stec Groep aan gemeente Urk

Peter van Geffen, Juriën Poulussen & Bart Dopper
4 mei 2017

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en locatieprofiel	3
1.2	Ladder voor duurzame verstedelijking.....	4
1.3	'Nieuwe stedelijke ontwikkeling': een goede onderbouwing is noodzakelijk	4
1.4	Leeswijzer	5
2	Conclusies Laddertoets	6
2.1	Conclusies.....	6
2.2	Adviezen	6
	Bijlagen	8
	A. Woningbouw	9
A.1	Verzorgingsgebied	9
A.2	Actuele regionale behoefte (trede 1)	10
A.3	Mogelijkheden in bestaand stedelijk gebied (trede 2)	13

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en locatieprofiel

U bent voornemens een nieuw bestemmingsplan voor Schokkerhoek in procedure te brengen. Op dit moment vigeert op het plangebied het bestemmingsplan Waterschapwijk, waarin uit te werken bestemmingen zijn opgenomen voor (onder andere) woondoeleinden, gemengde doeleinden en bedrijventerrein. De exacte invulling van het nieuwe plan Schokkerhoek werkt u nader uit in een bestemmingsplan.

Bij een bestemmingswijziging krijgt u mogelijk te maken met de Ladder voor duurzame verstedelijking. Dat betekent dat u de actuele behoefte aan de ontwikkeling moet kunnen onderbouwen inclusief moet onderbouwen waarom er elders binnen bestaand stedelijk gebied geen mogelijkheden zijn en geen onaanvaardbare leegstandseffecten zijn te verwachten. Kortom, een duurzame gebiedsontwikkeling.

Dit rapport bevat een Laddertoets voor het woningbouwprogramma dat u wilt realiseren op Schokkerhoek. Op basis van eigen onderzoek en door u aangeleverde informatie geven hierin aan welk aantal en omvang wij conform de Ladder reëel vinden. Daarbij helpen we u ook strategisch vooruit, door aan de hand van onze resultaten enkele adviezen te formuleren om in deze én toekomstige ontwikkelingen zoveel mogelijk 'Ladder-proof' te zijn.

Locatieprofiel

Onderstaand zetten we het locatieprofiel voor Schokkerhoek uiteen. We beschrijven hierin de locatie en de planologische uitgangspunten voor de ontwikkeling. Dit locatieprofiel dient als uitgangspunt voor de Laddertoets in dit rapport.

Aspect	Toelichting
Locatie	<ul style="list-style-type: none">Het plangebied ligt ten zuidoosten van de kern Urk.Het plangebied grenst aan de westzijde aan bedrijventerrein 'Zwolsche Hoek' en aan de noordzijde aan de Urkervaart, met aan de overzijde het woongebied 'Oranjewijk'. Aan de oost- en zuidzijde grenst het gebied aan agrarische grond, op het grondgebied van de gemeente Noordoostpolder.
Bereikbaarheid	<ul style="list-style-type: none">Het plangebied is over de weg goed bereikbaar via de A6/N352.Vanuit de kern is het plangebied voor fietsers via een fietsbrug over de Urkervaart bereikbaar, maar autoverkeer moet via de N352 of door het bedrijventerrein naar de kern. Het plangebied ligt daarmee afgezonderd van de (oude) kern Urk en bijbehorende voorzieningen. In de structuurvisie wordt een autobrug over de Urkervaart naar het plangebied.
Planologische uitgangspunten	<ul style="list-style-type: none">Op dit moment vigeert op het plangebied het bestemmingsplan 'Waterschapwijk' uit 2007. In dit plan is het gebied bestemd voor woondoeleinden, gemengde doeleinden en bedrijventerrein, allen nader uit te werken. Daarnaast zijn twee bestaande woningen in het plan conserverend bestemd.Op dit moment is er op de grond nog geen stedelijke ontwikkeling gerealiseerd. De grond is op dit moment in gebruik als agrarische grond.
Bijzonderheden	<ul style="list-style-type: none">Het plan maakt onderdeel uit van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) als bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De bestemmingsplantermijn is hiermee 20 jaar.

1.2 Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking is opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu van het Rijk en per eind 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening. Overheden moeten op grond van het Bro alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen motiveren aan de hand van de Ladder. De Ladder is wettelijk verankerd in het Bro in de artikelen 1.1.1 en 3.1.6:

“De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- 1. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;*
- 2. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare ronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;*
- 3. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locatie die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.”*

Op grond van artikel 1.1.1 lid 1 onder h van het Bro wordt onder ‘bestaand stedelijk gebied’ verstaan:

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

Ingevolge artikel 1.1.1. lid 1 onder i van het Bro wordt verstaan onder ‘stedelijke ontwikkeling’:

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

De Ladder geeft de kaders aan voor alle juridisch verbindende ruimtelijke plannen, zoals bestemmings- en inpassingsplannen. Veel plannen gaan bij de Raad van State onderuit op de Ladder: in ca. 30% van de beroepszaken betreffende de Ladder sneuvelt het voorliggende plan. Ruim 75% van deze problemen zijn gegrond op de eerste trede van de Ladder. Regelmatig kan niet deugdelijk worden onderbouwd dat er een actuele regionale behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling bestaat.

ACTUALISERING VAN DE LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING

De Ladder wordt op 1 juli 2017, in aanloop naar de nieuwe Omgevingswet, geactualiseerd in het Besluit ruimtelijke ordening. Voor uw bestemmingsplan is het goed om in de gaten te houden welke wijzigingen er plaatsvinden. Mocht u het plan na deze datum vaststellen, krijgt u de te maken met de ‘nieuwe’ Ladder. Stec Groep is en wordt door het Ministerie van I&M actief betrokken bij het traject van actualisatie. Op basis van het huidige wetsvoorstel verwachten we dat de wijzigingen geen materiële wijzigingen hebben voor de toets van uw plan – met andere woorden, dat deze rapportage actueel blijft – maar we houden u graag op de hoogte van de laatste ontwikkelingen.

1.3 ‘Nieuwe stedelijke ontwikkeling’: een goede onderbouwing is noodzakelijk

De Ladder is van toepassing op plannen die een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ publiekrechtelijk mogelijk maken. Dat is evident het geval wanneer een agrarische bestemming wordt omgezet naar een woonbestemming. Voor Schokkerhoek is dit echter niet zonder meer het geval. Op dit moment vigeert het

bestemmingsplan 'Waterschapwijk' uit 2007 op het volledige plangebied van Schokkerhoek. We constateren dat er op de te bebouwen gronden een uit te werken bestemming rust voor woondoeleinden, gemengde doeleinden en bedrijventerrein. Er lijkt ons juridisch dan ook niet zonder meer sprake van agrarische grond, terwijl dit wel het huidige fysieke gebruik betreft.

Recente jurisprudentie¹ duidt op verandering van de Ladder-toepassing voor bestemmingsplannen waar al een ruimtebeslag in is opgenomen. Enkele uitspraken wijzen erop dat een uitgewerkte bestemming niet altijd aan te merken is als 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' – en dus niet gemotiveerd hoeft te worden aan de Ladder – wanneer onbenutte planologische mogelijkheden ingevuld worden conform het al bestaande uitwerkingsplan². In uw vigerende plan is echter de exacte uit te werken bestemming een vraagteken; er is globaal 52 hectare bestemd voor woningdoeleinden en 26 hectare voor bedrijfsdoeleinden, staat in de plantoelichting, maar er wordt in het plan bijvoorbeeld niet opgemerkt met hoeveel woningen er rekening is gehouden. Het aantal hectare bedrijventerrein dat u overweegt in het nieuwe bestemmingsplan neemt expliciet af. Bovendien is niet helder in bijvoorbeeld welke typen woningen er in het nieuwe versus het vigerende plan wordt voorzien. Het is voor ons ook niet volledig toetsbaar in hoeverre het toevoegen van nieuwe functies, zoals recreatie en maatschappelijke voorzieningen, overeen komt met de uit te werken bestemming. Of het plan een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' is en de Ladder moet worden gemotiveerd, is naar onze mening op dit moment al met al niet met zekerheid vast te stellen, en zal van jurist tot jurist anders worden beoordeeld.

Dat neemt niet weg dat, mocht de ontwikkeling formeel niet Ladder-plichtig zijn, wel een goede motivering noodzakelijk is in het kader van de vereiste goede ruimtelijke ordening (Wro 3.1 eerste lid) en uitvoerbaarheid (Wro 3.1 eerste lid; Wabo 2.22 zesde lid). Hierbij spelen aspecten van nut, noodzaak en uitvoerbaarheid een wezenlijke rol. Dit zijn elementen die zeer samenhangen de Ladder. Wij vinden het dan ook verstandig om sowieso een goede Ladder(achtige) motivering per functie op te nemen in het bestemmingsplan voor Schokkerhoek, ook in het kader dus van goede ruimtelijke ordening

1.4 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk van deze rapportage geven we per onderzochte functie aan welk aantal en omvang wij conform de Ladder reëel vinden voor Schokkerhoek. We kijken daarbij ook naar datgene wat kwantitatief en kwalitatief past bij het gebied wat u voor ogen heeft, en waarbij er naar onze indruk geen onaanvaardbare RO-effecten zijn te verwachten. Ook leest u hier onze adviezen. De onderliggende analyses treft u aan in de bijlagen. Op die manier houden we hoofdrapport overzichtelijk en compact.

¹ Zie bijvoorbeeld uitspraak ECLI:NL:RVS:2015:1224

² Zie daarvoor ook uitspraak ECLI:NL:RVS:2015:3390

2 Conclusies

Laddertoets

We hebben in dit onderzoek de Laddermogelijkheden voor woningbouw onderzocht. Voor de leesbaarheid van het rapport hebben we onze analyse uiteengezet in de bijlagen. We zetten onze resultaten in de eerste paragraaf puntsgewijs uiteen; in de tweede paragraaf geven we adviezen om sterker te staan bij de ontwikkeling van het plan.

2.1 Conclusies

We concluderen dat er op basis van de huidige inzichten een ruimtelijke behoefte te onderbouwen is van 1.206 tot 1.684 woningen. We constateren in het kader van de Ladder het volgende:

- De ontwikkeling van Schokkerhoek maakt onderdeel uit van de Crisis- en herstelwet. We toetsen daarom op een bestemmingsplantermijn van 20 jaar voor de Ladder. We merken daarbij wel op dat recent een plan (in dit geval: en provinciaal inpassingsplan) is vernietigd door de Raad van State op het hanteren van deze termijn in de Ladder-onderbouwing³. Het betrof hier een vormfout in de Chw, waarvan het ministerie heeft aangegeven dat deze verholpen gaat worden.
- We constateren dat de primaire marktregio voor woonfuncties de gemeente Urk omvat. De vraag naar woon- en werklocaties op Schokkerhoek is dan ook berekend als zijnde volledig afhankelijk van de autonome ontwikkeling van Urk.
- U hebt voor woningbouw op dit moment nog hard planologisch aanbod, dat deels in de totale vraag naar woon- en werklocaties kan voorzien. Dit aanbod zit in meerdere woonplannen in de gemeente. Het harde aanbod aan woonlocaties hebben we, conform de methodiek van de Ladder, afgetrokken van de vraag om tot de berekende behoefte te komen.
- U hebt een aantal vrijkomende locaties in bestaand stedelijk gebied benoemd in de Structuurvisie Urk 2035+ en hiervoor beleidsmatig afgewogen dat deze, mits ze beschikbaar komen, het beste kunnen worden ingezet voor woningbouw. Deze kunnen redelijkerwijs in een deel van de behoefte voorzien. Besluit u inbreidingslocaties achterwege te laten, moet u beleidsmatig kunnen toelichten dat de benoemde inbreidingslocaties voor woningbouw uit de Structuurvisie Urk 2035+ nu én in de toekomst niet direct meer gewenst zijn om te ontwikkelen als woningbouwlocatie. Of u dat passend vindt, is een gemeentelijke afweging en motiveerplicht.

Aan de hand van onze analyse kunt in totaal 1.206 tot 1.684 woningen voor Schokkerhoek onderbouwen. Mocht u de volledige prognose in het huidige bestemmingsplan van Schokkerhoek 'vast willen leggen', adviseren we u een flexibel en divers woningbouwprogramma te realiseren, zodat u ook daadwerkelijk alle doelgroepen op de markt kwalitatief goed kunt bedienen te komende jaren.

2.2 Adviezen

Uit onze Ladderervaring blijkt vaak dat een ontwikkeling ter grootte van Schokkerhoek 'in een weiland' inherent tot risico's leidt in de onderbouwing van de Ladder. In de basis geldt: hoe groter het plan, des te sterker moet u kunnen aanduiden dat er daadwerkelijk behoefte heeft en dat dit geen onaanvaardbare effecten heeft op de leegstand in de regio. Dat van u gevraagd wordt om op voorhand enkele decennia vooruit te kijken – de looptijd van het bestemmingsplan is immers twintig jaar – maakt het voor u bovendien extra uitdagend. Om dit, naast ons Ladderonderzoek, zo goed mogelijk te ondervangen, formuleren we hieronder voor u vier adviezen.

³ ECLI:NL:RVS:2016:399; ECLI:NL:RVS:2016:201

Advies 1: Knip de gehele ontwikkeling op in fasen, houd speelruimte

We adviseren u de ontwikkeling op te knippen in twee fasen. Op die manier houdt u (1) Ladder-ruimte voor ontwikkelingen op uw inbreidingslocaties in de toekomst, zodat u uw doelstellingen op die locaties uit de Structuurvisie Urk 2035+ kunt realiseren en (2) kunt in beter inspelen op actuele ontwikkelingen in de gemeente in de komende decennia, bijvoorbeeld in het geval de woningvraag zich de komende jaren anders manifesteert dan nu redelijkerwijs te rammen is. Op die manier kunt u in de gemeente strategisch en zorgvuldig ruimtegebruik borgen, met als bijkomend voordeel dat u de Ladder voor de ontwikkeling van Schokkerhoek niet volledig hoeft 'op te rekken'.

Advies 2: Concentreer de aandacht op deze locatie

Conform uw structuurvisie moet Schokkerhoek vooralsnog de laatste grote uitbreiding van Urk worden. Op dit moment ligt de locatie nog relatief ver weg van de dorpskern, hoewel u concrete plannen hebt om de bereikbaarheid te verbeteren. Als u daarbij in overweging neemt dat u het gros van uw woningbehoefte te komende jaren op deze locatie zal moeten faciliteren en daarmee alle doelgroepen moet voorzien, adviseren we u om uw aandacht op de middellange termijn prioritair op de ontwikkeling van deze locatie te richten en niet te spreiden over meerdere grotere locaties. Niet alleen moet er bij voorkeur een kwalitatief passende woningopgave worden gerealiseerd, voor zowel starters, gezinnen als ouderen, maar ook is het namelijk belangrijk om een passend voorzieningenniveau te realiseren om Schokkerhoek tot een succesvol leefgebied te maken.

Advies 3: Bouw voor uw eigen markt en eigen behoefte, maar maak heldere afspraken met de regio

We adviseren u in beginsel enkel voor uw eigen markt en eigen behoefte te bouwen, en niet te rekenen met een positieve migratiestroom vanuit andere gemeenten. We adviseren u hierover eventueel regionale woningbouwafspraken te maken. Hiervoor geldt: wanneer u helder kunt maken dat u de ontwikkeling van woon- en werklocaties regionaal beleidsmatig heeft afgewogen, heeft u een sterkere casus.

Bijlagen

A. Woningbouw

A. Woningbouw

Definitie

Onder woningbouw verstaan we de ontwikkeling van alle zelfstandige woningen, geschikt voor huisvesting van één huishouden, niet zijnde woonwerk-units.

A.1 Verzorgingsgebied

Uitgangspunt voor de Ladder-toets is dat de primaire marktregio voor woningbouw de gemeente Urk omvat. We illustreren dat op basis van twee constatering:

- Cijfers over de inkomende verhuisbewegingen laten zien dat het grootste deel van de nieuwe kopers en huurders op Urk afkomstig zijn van binnen de gemeente zelf. Circa 80%⁴ van alle verhuisbewegingen vindt plaats binnen de gemeente Urk. Voor nieuwbouw koopwoningen ligt dit aandeel nog hoger, op circa 95%⁵. De percentages bedroegen in 2014 93%, in 2013 100%, in 2012 98%, in 2011 100% en in 2010 100%. Dat duidt op een sterk bovengemiddeld lokaal georiënteerde markt. Dat is ook de trend/tendens die de gemeente herkent, geeft zij aan.
- Vanuit de historische verhuisbewegingen is de verhuisdynamiek met de naastgelegen gemeente Noordoostpolder het grootst, maar alsnog beperkt: ca. 5% van alle verhuisbewegingen hebben een relatie met de naastgelegen gemeente. Op basis van historisch perspectief is dan ook geen grote overloop van Noordoostpolder naar Urk te verwachten bij de ontwikkeling van Schokkerhoek, en vice versa. De gemeente geeft daarbij bovendien aan dat de overloop voornamelijk te maken heeft gehad met het gebrek aan woningen op Urk voor de mensen.

Relevant voor de interpretatie van de cijfers in deze Laddertoets: historische migratie wordt meegenomen in de in deze Laddertoets gehanteerde prognosecijfers. De prognose deelt de vraag in op basis van verhuisvoorkeuren, zonder dat marktversturende ontwikkelingen als tekorten en overschotten in gemeenten een bepalende rol spelen. Dat betekent concreet: tekorten in harde plancapaciteit in omliggende gemeenten – gezien de verhuisdynamiek: m.n. de gemeente Noordoostpolder – kunnen de werkelijke vraag op Urk opstuwten. Het is op dit moment niet helder in hoeverre hiervan sprake is. In het geval er geen tekort is in Noordoostpolder, is er in principe geen reden om aan te nemen dat de ontwikkeling van Schokkerhoek tot een grotere overloop van Noordoostpolder naar Urk zal leiden.

Woningbouwontwikkelingen op Urk 'botsen' slechts zeer beperkt met de bestaande woningbouwplannen in Noordoostpolder

De ontwikkeling van Schokkerhoek heeft naar verwachting slechts een nihil of zeer beperkt effect op de bestaande woningbouwplannen in Noordoostpolder. Dat argumentatielijn hiervoor is als volgt:

1. We constateren ten eerste dat de Urker woningmarkt een zeer specifiek, sterk gesloten karakter heeft. De samenhang van de Urker woningmarkt met die van de gemeente Noordoostpolder is relatief beperkt. Voor bestaande woningen geldt dat 75-80%⁶ van de kopers en huurders afkomstig zijn van Urk; voor nieuwbouwkoopwoningen geldt dat maar liefst 95-100%⁷ van de kopers afkomstig is van Urk.
2. Daaropvolgend constateren we dat de woningmarkt in Noordoostpolder slechts in zeer beperkte mate afhankelijk is van instroom vanuit Urk. Voor zowel bestaande woningen als nieuwbouwkoopwoningen gaat dit om 0-5%⁸ van de kopers en huurders.

⁴ Op basis van CBS Statline (2016): verhuisde personen binnen en tussen gemeenten (cijfers over periode 2011-2014)

⁵ BZK WBI/ NEPROM (2016) - Monitor Nieuwe Woningen (cijfers over periode 2006-2014).

⁶ CBS Statline (2016), cijfers over de periode 2011-2015

⁷ NEPROM (2015), cijfers over de periode 2005-2014

⁸ CBS Statline (2016), cijfers over de periode 2011-2015; NEPROM (2015), cijfers over de periode 2005-2014

3. Bovenstaande twee trends zijn bovendien opgenomen en verwerkt in de huishoudensprognoses die in dit rapport zijn genoemd, zie verderop in deze bijlage. Deze prognoses houden namelijk rekening met historische verhuisdynamiek tussen beide gemeenten.
4. Vanzelfsprekend is het soms mogelijk om de historische trend te breken, bijvoorbeeld door huishoudens als gevolg van beperkt aanbod naar een andere gemeente (concreet: van Urk naar Noordoostpolder) te dwingen, maar het is de vraag of dit beleidsmatig een wenselijke ontwikkeling is. Bovendien is het de vraag in hoeverre de Urker zich wel laat dwingen – u constateert zelf dat mensen niet verhuizen of het huis uitgaan als gevolg van beperkt aanbod op Urk – en in hoeverre de mensen in geval van krapte naar Noordoostpolder gaat in plaats van naar een andere gemeente.
5. Gezien bovenstaande verwachten we niet dat de ontwikkeling van Schokkerhoek een merkbaar effect zal hebben op de marktspanning op de woningmarkt in (bijvoorbeeld) de naastgelegen gemeente Noordoostpolder, mits de ontwikkeling van Schokkerhoek qua woningaantallen kwantitatief binnen of onder de geraamde behoefte blijft.

Tussenconclusie

Primaire marktregio voor lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties is de gemeente Urk. We verwachten dan ook niet dat de toevoeging van ruimte voor dergelijke functies voor reguliere bedrijvigheid op Schokkerhoek een negatief (leegstands)effect heeft op locaties in de omliggende regio.

A.2 Actuele regionale behoefte (trede 1)

Om de woningvraag voor de volledige planperiode te ramen, kijken we naar de ontwikkeling van het aantal huishoudens op Urk. We hanteren daarbij het uitgangspunt: één extra huishouden is één extra zelfstandige woning. Hiertoe zetten we eerst de historische huishoudensontwikkeling in perspectief, zie onderstaand figuur. In de figuur zijn de uitgangspunten van Primos 2011, -2013 en -2015⁹ afgezet tegen de historische ontwikkeling.

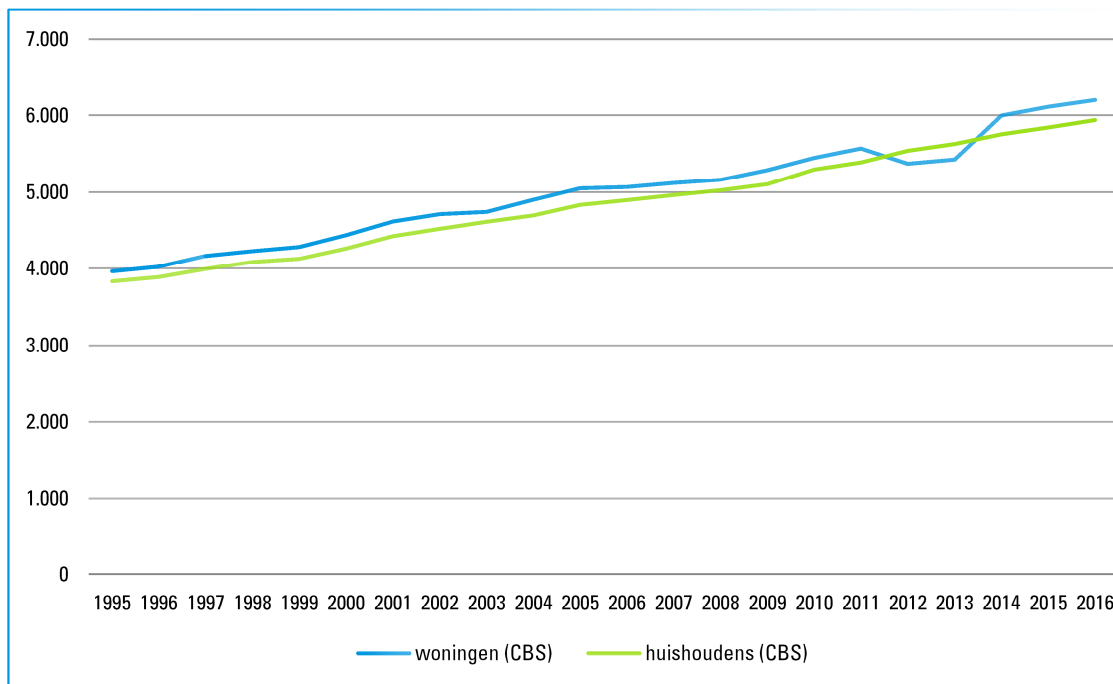
Inschatting van de woningvraag op Urk op lange termijn

We kijken hier eerst naar de historische ontwikkeling van het aantal huishoudens en woningen op Urk. Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van de woningvoorraad op Urk dan zien we een sterke groei: waar er in 1995 circa 4.000 woningen op Urk stonden, staan er in 2016 circa 6.200 woningen. Gemiddeld is Urk daarmee gegroeid met circa 100 woningen per jaar. We constateren daarbij dat het aantal woningen over het algemeen iets boven het aantal huishoudens ligt, zie figuur 1. Gemiddeld gaat het over de periode 1995-2016 om een verschil van circa 150 woningen. Dit verschil neemt de laatste jaren toe tot zo'n 250 woningen in 2016. Ofwel: de woningvoorraad is de afgelopen jaren sterker gegroeid dan het aantal huishoudens. Logischerwijs zal de verhouding de komende jaren weer normaliseren, zonder nieuwe huishoudens zijn in kwantitatieve zin immers geen extra woningen nodig.

Om een indicatie van de ontwikkeling van de woningvraag op Urk te geven, varen we in deze analyse niet blind op één prognose, maar betrekken we hierbij meerdere prognoses. We beschouwen daarbij onder meer ook de meest recent verschenen prognoses van het CBS/PBL op basis van de PEARL-systematiek en Primos2016 van ABF Research. We plaatsen deze prognoses bovendien in het licht van de historische ontwikkeling van het aantal woningen. Zo ontstaan richtingen en bandbreedtes over de toekomstige woningvraag. Genoemde aantallen, in het bijzonder de bandbreedten van de prognoses, moeten altijd als indicatieve richtinggevende getallen worden gezien. Voor Urk verwachten we overigens, gezien de constante langjarige ontwikkeling, dat de prognoses omtrent de huishoudensprognose robuuster zijn dan in de gemiddelde Nederlandse gemeente. Dit heeft te maken met de constante ontwikkeling van de Urker huishoudens in het verleden zoals hiervoor beschreven.

⁹ ABF Research

Figuur 1: ontwikkeling huishoudens en woningen op Urk in periode 1995-2016



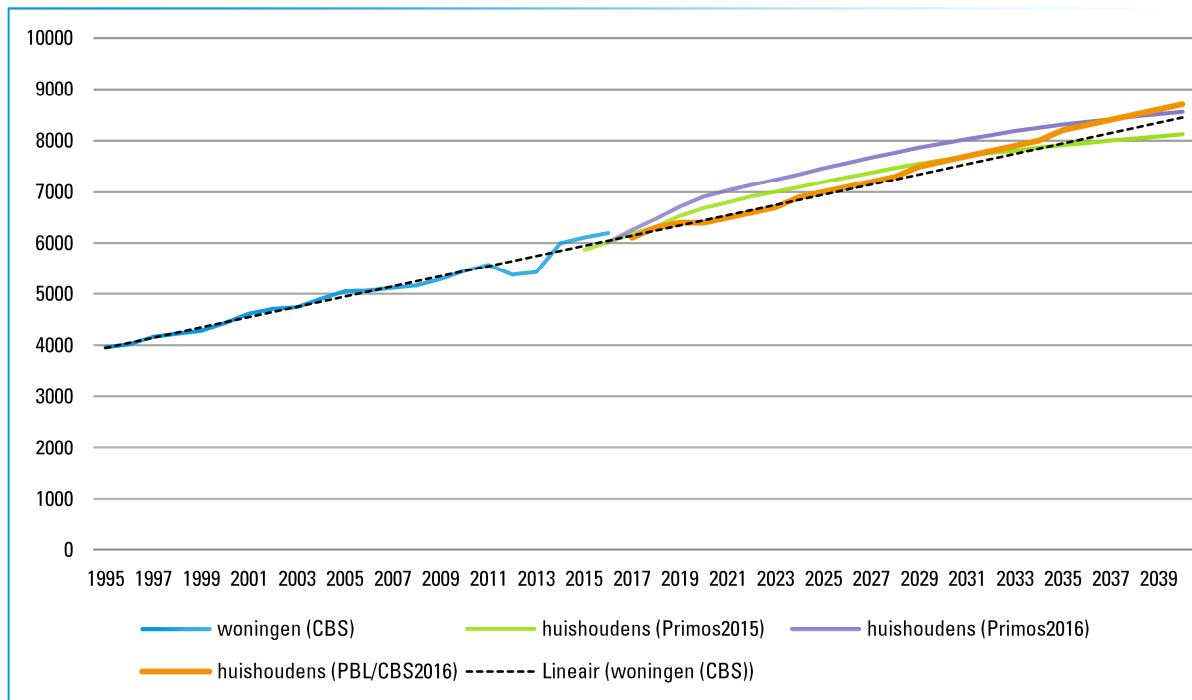
Bron: CBS Statline (2016), bewerking Stec Groep (2016).

In figuur 2 zijn de historische ontwikkeling van het aantal woningen in de periode 1995-2016 (blauwe lijn) afgezet tegen recente huishoudensprognoses. Ook is een lineaire trendlijn toegevoegd waarbij de historische ontwikkeling van het aantal woningen is geëxtrapoleerd. Daarmee zetten we de prognoses in verhouding tot de historische trend. Er vallen twee zaken primair op:

- De prognoses liggen op lange termijn redelijk met elkaar in lijn. Primos2016 laat daarbij in de eerste jaren een sterkere groei zien dan de andere prognoses. Waarschijnlijk heeft dit te maken met recente ophogingen van nationale prognoses van het CBS door de hogere verwachte buitenlandse migratie door toestroom van asielzoekers, die door Primos als variabele in de prognosecijfers worden verwerkt. Wel zien we op lange termijn een afvlakking van de huishoudensgroei waardoor het effect op lange termijn (van Primos ten opzichte van de andere prognoses) beperkt is.
- De recentere prognoses (Primos2016 en CBS/PBL) op lange termijn een grotere groei van het aantal huishoudens laten zien dan de eerdere prognoses. Dit geldt voor Primos2015 zoals ook opgenomen in deze notitie, maar ook voor eerdere edities van Primos waaronder Primos2011 en Primos2013. Het is dan ook verstandig om voorzichtig met de geraamde maxima om te gaan en niet zonder meer het maximale te bestemmen. Belangrijk is vooral om goed te blijven monitoren hoe het aantal huishoudens op Urk zich ontwikkelt en om programmering en exploitaties met recente inzichten te (blijven) actualiseren.

Op lange termijn laten prognoses daarmee overigens een ontwikkeling zien die in lijn loopt met de historische trendlijn, waarbij het aantal huishoudens dan ook fors groeit op Urk. Op de zeer lange termijn, voor 2040 geeft Primos2015 het laagste beeld met circa 8.100 huishoudens en de prognose van het CBS/PBL het hoogste met circa 8.700 huishoudens, zie tabel 1. Wij merken daarbij op dat de laatstgenoemde prognose (CBS/PBL; 8.700 huishoudens in 2040) aantallen afrondt op honderdtallen. Op dit moment telt Urk, conform CBS Statline circa 6.200 huishoudens.

Figuur 2: prognoses voor Urk op lange termijn (1995-2040) in perspectief



Bron: CBS Statline (2016), ABF Research (2015 & 2016) & PBL/CBS (2016), bewerking Stec Groep (2016).

Tabel 1: Ontwikkeling aantal huishoudens op Urk volgens diverse prognoses

Prognose	Woningen 2016 (CBS Statline)	Jaar 2020	Jaar 2025	Jaar 2030	Jaar 2035	Jaar 2040
Primos2015	6.200	6.685	7.200	7.630	7.915	8.120
Primos2016		6.910	7.465	7.945	8.315	8.550
CBS/PBL (2016)		6.400	7.000	7.600	8.200	8.700

Bron: CBS Statline (2016), ABF Research (2015 & 2016) & PBL/CBS (2016), bewerking Stec Groep (2016). Afgerond op vijftallen (CBS/PBL-prognose rond af op honderdtallen). Genoemde aantallen zijn beginstanden (1 januari) van het betreffende jaar.

Op basis daarvan en uitgaande van een 20-jaarsperiode (in dit geval: 2017 t/m 2036) ramen we een vraag van 1.822 tot 2.300 woningen.

Uiteenzetting van de harde planvoorraad

We constateren dat tegenover een harde plancapaciteit staat van in totaal 616 woningen. Het betreft niet alleen plancapaciteit op uitbreidingslocaties. Van de totale harde plancapaciteit zijn 437 woningen voorzien op uitbreidingslocaties (Oranjewijk, Zeewijk) en 179 woningen voorzien op inbreidingslocaties (Noorderzand, Skuil, Wilhelminaschoollocatie, Wijk 5 nr. 107).

Tabel 2: harde planvoorraad

Uitbreidingslocaties		Inbreidingslocaties	
Zeewijk, afronding	53	Noorderzand	90
Oranjewijk, fase 1	75	Skuil	20
Oranjewijk, fase 2 en 3	309	Wilhelminaschoollocatie	64
		Wijk 5 nr. 107	5
Totaal	437	Totaal	179

Bron: Gemeente Urk, april 2017

Behoefte: 1.206 tot 1.684 woningen

Wanneer we deze harde plancapaciteit afzetten tegen de vraag, komen we tot een behoefte van 1.206 tot 1.684 woningen.

A.3 Mogelijkheden in bestaand stedelijk gebied (trede 2)

Daarnaast liggen er in de gemeente locaties die mogelijk geschikt zijn voor woningbouw in de toekomst. Het betreffen niet allemaal locaties waar woningbouw direct mogelijk is, maar waar dit potentieel ter sprake kan komen. Er is hierover nog geen besluitvorming geweest over wenselijkheid en haalbaarheid. Voorlopig constateren we dan ook dat de behoefte niet op dit moment te faciliteren is op locaties in bestaand stedelijk gebied.

De volledige woningbouwbehoefte op Schokkerhoek programmeren belemmert de ladder-ruimte voor toekomstige woningbouwontwikkelingen

Volledigheidshalve vermelden we wel dat u, wanneer u in het bestemmingsplan voor Schokkerhoek voorziet in de maximale geraamde woningbehoefte en uitgaande van de huidige prognoses, als het ware uw kwantitatieve ladder-ruimte voor de komende jaren verspeelt. Immers, alle woningen die u kunt motiveren aan de hand van de huishoudensprognose hebt u in dat geval al in harde plancapaciteit (inclusief Schokkerhoek) geborgd. Voor andere toekomstige woningbouwontwikkelingen – op welke maat en schaal dan ook – ontstaan dan ladder-risico's. Denk bijvoorbeeld aan het invullen van mooie inbreidingsplekken, transformatie van leegstaand of vrijkomend vastgoed, en bijvoorbeeld verkleuring van bedrijventerrein en winkelstraten. Op dit moment zijn er overigens geen inbreidingslocaties beschikbaar die voor herontwikkeling tot woningbouw in aanmerking kunnen komen¹⁰.

Overigens lijkt u in uw prognose van de woningbouwproductie en –verdeling voor de komende jaren al rekening te houden met inbreiding. Van de meegerekend harde plancapaciteit wordt circa 30% op een inbreidingslocatie voorzien. Of u bovengenoemde in wilt vullen met woningbouw, een andere functie of bijvoorbeeld sloop, is vooral een beleidskwestie. Belangrijk is wel dat u hier een visie op heeft.

CONCLUSIE

In de marktregio bestaat een actuele behoefte van 1.206 tot 1.684 woningen, waarbij we adviseren in uw programmering niet de bovenkant van de bandbreedte aan te houden om flexibiliteit richting komende jaren en mooie inbreidingsplekken te borgen.

¹⁰ Bron: Gemeente Urk, februari 2016

**stec
groep**



Laddertoets Schokkerhoek

Overige functies

Stec Groep aan gemeente Urk

Peter van Geffen, Juriën Poulussen & Lukas Meuleman
27 mei 2016

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en locatieprofiel	3
1.2	Ladder voor duurzame verstedelijking.....	4
1.3	'Nieuwe stedelijke ontwikkeling': een goede onderbouwing is noodzakelijk	4
1.4	Leeswijzer	5
2	Conclusies Laddertoets	6
2.1	Conclusies.....	6
2.2	Overige functies: supermarkten en PDV/GDV	7
2.3	Adviezen	10
	Bijlagen	12
	A. Lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties	13
	B. (Kleinschalige) indoor recreatie	18
	C. Maatschappelijk	23

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en locatieprofiel

U bent voornemens een nieuw bestemmingsplan voor Schokkerhoek in procedure te brengen. Op dit moment vigeert op het plangebied het bestemmingsplan Waterschapwijk, waarin uit te werken bestemmingen zijn opgenomen voor (onder andere) woondoeleinden, gemengde doeleinden en bedrijventerrein. De exacte invulling van het nieuwe plan Schokkerhoek werkt u nader uit in een bestemmingsplan.

Bij een bestemmingswijziging krijgt u mogelijk te maken met de Ladder voor duurzame verstedelijking. Dat betekent dat u de actuele behoefte aan de ontwikkeling moet kunnen onderbouwen inclusief moet onderbouwen waarom er elders binnen bestaand stedelijk gebied geen mogelijkheden zijn en geen onaanvaardbare leegstandseffecten zijn te verwachten. Kortom, een duurzame gebiedsontwikkeling.

Dit rapport bevat een Laddertoets voor een diversiteit aan functies waarvoor u mogelijk ruimte wilt reserveren op Schokkerhoek. Op basis van eigen onderzoek en door u aangeleverde informatie geven we per functie aan welk aantal en omvang wij conform de Ladder reëel vinden. Enkel het thema 'woningbouw' laten we in dit rapport buiten beschouwing. Daarbij helpen we u ook strategisch vooruit, door aan de hand van onze resultaten enkele adviezen te formuleren om in deze én toekomstige ontwikkelingen zoveel mogelijk 'Ladder-proof' te zijn. We stellen dit rapport op in de fase waarin u onderweg bent naar het ontwerpbestemmingsplan en nog geen duidelijkheid over de precieze (gewenste) invulling van Schokkerhoek; we toetsen hier dus niet een concrete, al door u uitgetekende ontwikkeling.

Locatieprofiel

Onderstaand zetten we het locatieprofiel voor Schokkerhoek uiteen. We beschrijven hierin de locatie en de planologische uitgangspunten voor de ontwikkeling. Dit locatieprofiel dient als uitgangspunt voor de Laddertoets in dit rapport.

Aspect	Toelichting
Locatie	<ul style="list-style-type: none">• Het plangebied ligt ten zuidoosten van de kern Urk.• Het plangebied grenst aan de westzijde aan bedrijventerrein 'Zwolsche Hoek' en aan de noordzijde aan de Urkervaart, met aan de overzijde het woongebied 'Oranjewijk'. Aan de oost- en zuidzijde grenst het gebied aan agrarische grond, op het grondgebied van de gemeente Noordoostpolder.
Bereikbaarheid	<ul style="list-style-type: none">• Het plangebied is over de weg goed bereikbaar via de A6/N352.• Vanuit de kern is het plangebied voor fietsers via een fietsbrug over de Urkervaart bereikbaar, maar autoverkeer moet via de N352 of door het bedrijventerrein naar de kern. Het plangebied ligt daarmee afgezonderd van de (oude) kern Urk en bijbehorende voorzieningen. In de structuurvisie wordt een autobrug over de Urkervaart naar het plangebied.
Planologische uitgangspunten	<ul style="list-style-type: none">• Op dit moment vigeert op het plangebied het bestemmingsplan 'Waterschapwijk' uit 2007. In dit plan is het gebied bestemd voor woondoeleinden, gemengde doeleinden en bedrijventerrein, allen nader uit te werken. Daarnaast zijn twee bestaande woningen in het plan conserverend bestemd.• Op dit moment is er op de grond nog geen stedelijke ontwikkeling gerealiseerd. De grond is op dit moment in gebruik als agrarische grond.
Bijzonderheden	<ul style="list-style-type: none">• Het plan maakt onderdeel uit van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) als bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De bestemmingsplantermijn is hiermee 20 jaar.

1.2 Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking is opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu van het Rijk en per eind 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening. Overheden moeten op grond van het Bro alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen motiveren aan de hand van de Ladder. De Ladder is wettelijk verankerd in het Bro in de artikelen 1.1.1 en 3.1.6:

“De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- 1. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;*
- 2. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare ronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;*
- 3. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locatie die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.”*

Op grond van artikel 1.1.1 lid 1 onder h van het Bro wordt onder ‘bestaand stedelijk gebied’ verstaan:

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

Ingevolge artikel 1.1.1. lid 1 onder i van het Bro wordt verstaan onder ‘stedelijke ontwikkeling’:

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

De Ladder geeft de kaders aan voor alle juridisch verbindende ruimtelijke plannen, zoals bestemmings- en inpassingsplannen. Veel plannen gaan bij de Raad van State onderuit op de Ladder: in ca. 30% van de beroepszaken betreffende de Ladder sneuvelt het voorliggende plan. Ruim 75% van deze problemen zijn gegrond op de eerste trede van de Ladder. Regelmatig kan niet deugdelijk worden onderbouwd dat er een actuele regionale behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling bestaat.

ACTUALISERING VAN DE LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING

De Ladder wordt op 1 juli 2017, in aanloop naar de nieuwe Omgevingswet, geactualiseerd in het Besluit ruimtelijke ordening. Voor uw bestemmingsplan is het goed om in de gaten te houden welke wijzigingen er plaatsvinden. Mocht u het plan na deze datum vaststellen, krijgt u de te maken met de ‘nieuwe’ Ladder. Stec Groep is en wordt door het Ministerie van I&M actief betrokken bij het traject van actualisatie. Voorlopig verwachten we dat de wijzigingen geen materiële wijzigingen hebben voor de toets van uw plan – met andere woorden, dat deze rapportage actueel blijft – maar we houden u graag op de hoogte van de laatste ontwikkelingen.

1.3 ‘Nieuwe stedelijke ontwikkeling’: een goede onderbouwing is noodzakelijk

De Ladder is van toepassing op plannen die een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ publiekrechtelijk mogelijk maken. Dat is evident het geval wanneer een agrarische bestemming wordt omgezet naar een woonbestemming. Voor Schokkerhoek is dit echter niet zonder meer het geval. Op dit moment vigeert het

bestemmingsplan 'Waterschapwijk' uit 2007 op het volledige plangebied van Schokkerhoek. We constateren dat er op de te bebouwen gronden een uit te werken bestemming rust voor woondoeleinden, gemengde doeleinden en bedrijventerrein. Er lijkt ons juridisch dan ook niet zonder meer sprake van agrarische grond, terwijl dit wel het huidige fysieke gebruik betreft.

Recente jurisprudentie¹ duidt op verandering van de Ladder-toepassing voor bestemmingsplannen waar al een ruimtebeslag in is opgenomen. Enkele uitspraken wijzen erop dat een uitgewerkte bestemming niet altijd aan te merken is als 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' – en dus niet gemotiveerd hoeft te worden aan de Ladder – wanneer onbenutte planologische mogelijkheden ingevuld worden conform het al bestaande uitwerkingsplan². In uw vigerende plan is echter de exacte uit te werken bestemming een vraagteken; er is globaal 52 hectare bestemd voor woningdoeleinden en 26 hectare voor bedrijfsdoeleinden, staat in de plantoelichting. Het aantal hectare bedrijfsruimte dat u overweegt in het nieuwe bestemmingsplan neemt af, maar er wordt in het plan bijvoorbeeld niet expliciet opgemerkt met hoeveel woningen er rekening is gehouden. Bovendien is niet helder in bijvoorbeeld welke typen woningen er in het nieuwe versus het vigerende plan wordt voorzien. Het is voor ons ook niet volledig toetsbaar in hoeverre het toevoegen van nieuwe functies, zoals recreatie en maatschappelijke voorzieningen, overeen komt met de uit te werken bestemming. Of het plan een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' is en de Ladder moet worden gemotiveerd, is naar onze mening op dit moment al met al niet met zekerheid vast te stellen, en zal van jurist tot jurist anders worden beoordeeld.

Dat neemt niet weg dat, mocht de ontwikkeling formeel niet Ladder-plichtig zijn, wel een goede motivering noodzakelijk is in het kader van de vereiste goede ruimtelijke ordening (Wro 3.1 eerste lid) en uitvoerbaarheid (Wro 3.1 eerste lid; Wabo 2.22 zesde lid). Hierbij spelen aspecten van nut, noodzaak en uitvoerbaarheid een wezenlijke rol. Dit zijn elementen die zeer samenhangen de Ladder. Wij vinden het dan ook verstandig om sowieso een goede Ladder(achtige) motivering per functie op te nemen in het bestemmingsplan voor Schokkerhoek, ook in het kader dus van goede ruimtelijke ordening

1.4 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk van deze rapportage geven we per onderzochte functie aan welk aantal en omvang wij conform de Ladder reëel vinden voor Schokkerhoek. We kijken daarbij ook naar datgene wat kwantitatief en kwalitatief past bij het gebied wat u voor ogen heeft, en waarbij er naar onze indruk geen onaanvaardbare RO-effecten zijn te verwachten. Ook leest u hier onze adviezen. De onderliggende analyses treft u aan in de bijlagen. Op die manier houden we hoofdrapport overzichtelijk en compact.

¹ Zie bijvoorbeeld uitspraak ECLI:NL:RVS:2015:1224

² Zie daarvoor ook uitspraak ECLI:NL:RVS:2015:3390

2 Conclusies

Laddertoets

We hebben in dit onderzoek de Laddermogelijkheden van een viertal functies onderzocht: (1) woningbouw, (2) lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties, (3) indoor recreatie en (4) maatschappelijke functies. Voor de leesbaarheid van het rapport hebben we onze analyses uiteengezet in de bijlagen. We zetten onze resultaten in de eerste paragraaf in tabelvorm uiteen; in de tweede paragraaf geven we adviezen om sterker te staan bij de ontwikkeling van het plan.

2.1 Conclusies

We concluderen dat er op basis van de huidige inzichten een ruimtelijke behoefte te onderbouwen is van maximaal ca. 6 hectare aan functies in een 'gemengde zone'. We constateren in het kader van de Ladder het volgende:

- De ontwikkeling van Schokkerhoek maakt onderdeel uit van de Crisis- en herstelwet. We toetsen daarom op een bestemmingsplantermijn van 20 jaar voor de Ladder. We merken daarbij wel op dat recent een plan (in dit geval: en provinciaal inpassingsplan) is vernietigd door de Raad van State op het hanteren van deze termijn in de Ladder-onderbouwing³. Het betrof hier een vormfout in de Chw, waarvan het ministerie heeft aangegeven dat deze verholpen gaat worden.
- We constateren dat de primaire marktregio voor (lichte) werklocaties de gemeente Urk omvat. De vraag naar werklocaties op Schokkerhoek is dan ook berekend als zijnde volledig afhankelijk van de autonome ontwikkeling van Urk. De ontwikkeling van maatschappelijke functies kunt u onderbouwen aan de hand van de autonome ontwikkeling van het voorziene woongebied Schokkerhoek en het gewenste voorzieningenniveau van een woongebied van dergelijke omvang. Voor kleinschalige recreatieve voorzieningen vinden we het passend om, naast Urk, ook de naastgelegen gemeente Noordoostpolder mee te nemen.
- U hebt voor bedrijfsruimte op dit moment nog hard planologisch aanbod, dat deels in de totale vraag naar werklocaties kan voorzien. Dit aanbod zit op bedrijventerrein Zwolsche Hoek. Het aanbod van werklocaties kan planologisch volledig voorzien in bedrijfsruimte in milieucategorie 1-3, en deels in milieucategorie 4. Het harde aanbod aan werklocaties hebben we, conform de methodiek van de Ladder, afgetrokken van de vraag om tot de berekende behoefte te komen.
- U hebt een aantal vrijkomende locaties in bestaand stedelijk gebied benoemd in de Structuurvisie Urk 2035+ en hiervoor beleidsmatig afgewogen dat deze, mits ze beschikbaar komen, het beste kunnen worden ingezet voor woningbouw. Er zijn naar uw indruk geen inbreidingsplekken voor bedrijfsruimte beschikbaar. Bovendien constateren we dat de leegstand op Urk voor werklocaties op basis van een eerste analyse onder, of in ieder geval rondom gezond geacht frictieniveau ligt. We verwachten dan ook dat de ontwikkeling van het deel werkgebied op Schokkerhoek binnen de geraamde behoefte niet zal leiden tot onaanvaardbare leegstand.

We vatten onze conclusies voor de verschillende functies samen in onderstaande tabel:

³ ECLI:NL:RVS:2016:399; ECLI:NL:RVS:2016:201

Functie	Omvang	Ruimtelijke beperkingen
Lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties	4 à 5 hectare	Ga uit van een maximale kavelomvang van 2.500 m ² en maximaal 30 woonwerk-units. Zorg er bovendien voor dat u voor woonwerk-units de juiste productmarktcombinatie aanbiedt.
(Kleinschalige) indoor recreatie	1 à 1,5 hectare	Ga uit van een maximale kavelomvang van 2.500 m ² .
Maatschappelijk	10.000 m ²	Ga uit van een maximale unitomvang van 1.500 m ² ; voor schoolgebouwen of kerken kunt u onderbouwd hiervan afwijken.
Totaal	Ca. 6 hectare overige functies	

2.2 Overige functies: supermarkten en PDV/GDV

Supermarkt op Schokkerhoek (nog) niet te onderbouwen

Schokkerhoek is relatief ver verwijderd van de voornamelijk voorzieningskernen van Urk: het plangebied ligt 'achter' het bedrijventerrein Zwolsche Hoek en het hemelsbreed nabijgelegen boodschappen- en koopcentrum Urkerhard is op dit moment enkel per fietsbrug bereikbaar in 10 à 15 minuten. De gemeente is voornemens om ook een autobrug over de Urkervaart te realiseren, waarmee de bereikbaarheid van Schokkerhoek vanuit de bestaande kern verbetert.

Bij een goed functionerende, complete woonwijk met de voorgenomen omvang van Schokkerhoek is een supermarkt voor dagelijkse boodschappen vanuit markttechnisch oogpunt belangrijk. Bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld ca. 1.500 woningen op Schokkerhoek verwachten we, rekening houdend met de (dalende) huishoudensgrootte op Urk⁴, dat de woonwijk in de toekomst ca. 4.000 à 5.000 inwoners huisvest. De ontwikkeling van een supermarkt draagt bij aan een goede leefbaarheid van de woonwijk. Een supermarkt in de nabijheid is in het bijzonder een belangrijk criterium voor ouderen. Wij zien in onze andere adviestrajecten dat ca. driekwart van de 75-plussers de dagelijkse boodschappen binnen een straal van 500 meter wil doen.

In een eerder door ons uitgevoerde analyse bleek de ontwikkeling van een supermarkt voor de Ladder op dit moment (nog) niet deugdelijk te onderbouwen. Ten behoeve van dit rapport hebben we geen nader aanvullend onderzoek gedaan. We zetten onze (eerdere) constatering hieronder uiteen:

- De ontwikkeling van een supermarkt heeft in veel gevallen invloed op de supermarktstructuur van de volledige kern. Ook op Urk schatten we in dat dit het geval is. De toekomstige inwoners van Schokkerhoek zullen bij een supermarkt op Schokkerhoek naar verwachting immers minder vaak hun dagelijkse boodschappen doen in het dorpscentrum of winkelgebied Urkerhard, en omgekeerd is het ook aannemelijk dat inwoners van andere delen van Urk wel eens hun boodschappen zullen gaan doen op Schokkerhoek.
- In het actuele DPO⁵ dat is uitgevoerd als bouwsteen voor de nieuwe detailhandelsvisie van de gemeente Urk wordt, op basis van de bevolkingsprognose uit de woonvisie, een totale marktruimte geraamd voor 1.400 m² supermarkt tot en met 2025. De gemeente geeft echter aan dat deze geraamde ruimte (planologisch) al is vergeven aan uitbreidingen van al bestaande supermarkten. Daarmee duidt het actuele DPO niet op extra ontwikkelruimte tot en met 2025, zonder dat nieuwe ontwikkelingen naar verwachting effect zullen hebben op de bestaande supermarktstructuur op Urk.
- Wanneer we het DPO doorrekenen naar 2035, de planperiode, ramen we een indicatieve behoefte voor maximaal ca. 750 m² ruimte voor een supermarkt. Daarmee lijkt een kleinschalige ontwikkeling op Schokkerhoek haalbaar, temeer wanneer deze ook een sterk wijkverzorgend

⁴ CBS, 2015

⁵ Seinpost, 2015

karakter krijgt (lees: geen 'uniek' aanbod) en daarmee niet botst met de bestaande supermarktstructuur. We hebben bij de doorrekening van het DPO echter expliciet niet getoetst in hoeverre deze uitgangspunten als realistisch zijn te beschouwen voor deze periode.

- Op dit moment is met name de recent vastgestelde detailhandelsvisie⁶ van de gemeente Urk een *bottleneck* voor de ontwikkeling en onderbouwing van een supermarkt. In deze gemeentelijke visie, gebaseerd op onderzoek van Seinpost, worden drie criteria voor de ontwikkeling van een supermarktvoorziening op Schokkerhoek gepositioneerd, waar op basis van de huidige plannen niet met zekerheid aan zal worden voldaan:
 - In het detailhandelsbeleid worden alleen kansen voor een supermarkt op Schokkerhoek gezien als één van de bestaande supermarkten verplaatst en herinvulling van dat pand plaatsvindt;
 - Een besluit tot een subcentrum in de vorm van een solitaire supermarkt in Schokkerhoek wordt pas overwogen zodra de wijk ca. 5.000 inwoners kent. Op basis van het maximaal aantal te motiveren woningen en de (dalende) huishoudensgrootte op Urk is het nog onzeker of dit aantal gehaald wordt op Schokkerhoek;
 - Een besluit tot een subcentrum in de vorm van een solitaire supermarkt in Schokkerhoek wordt pas overwogen wanneer Urkerhard de boodschappenfunctie niet kan waarmaken. Daar is vooralsnog geen duidelijk over.

Voor PDV/GDV is een onderbouwing van behoefte, effecten en leegstand op initiatiefniveau nodig

In het plan Schokkerhoek wilt u ruimte reserveren voor twee concrete (grootschalige) detailhandelsinitiatieven. Het gaat om een verplaatsing (incl. uitbreiding) van de bestaande bedrijven Cameranu.nl en autobedrijf Mudde Kok, die beide reeds gevestigd zijn op Urk, maar op hun bestaande locatie over te weinig ruimte beschikken. Uit het bestaande Seinpost-onderzoek (d.d. augustus 2015), dat ten grondslag ligt aan uw detailhandelsvisie, blijkt niet of slechts beperkt dat er voor deze vormen van detailhandel een uitbreidingsvraag bestaat vanuit dergelijke functies. Hoe moet u dat zien en hoe zorgt u voor een goede ladder-motivering?

Uit het Seinpost-onderzoek blijkt dat er geen uitbreidingsvraag bestaat voor bedrijven als Cameranu.nl en Mudde Kok. In principe moet u, wanneer u toch relocatie/uitbreiding van deze bedrijven mogelijk wilt maken, motiveren dat deze behoefte overwegend vervangingsvraag is en/of niet voldoende tot uiting komt in de raming van Seinpost en/of er effecten zijn omdat u meer planologische toevoeging pleegt dan de uitbreidingsvraag. Dat lichten we hierna toe.

Omdat er in principe geen uitbreidingsvraag wordt geraamd, moet u de initiatieven en de ruimte die u in uw bestemmingsplan mogelijk maakt:

- Beoordelen of de ruimtebehoefte reëel is; en niet in de bestaande voorraad terecht kan;
- Vaststellen dat er geen planologische overcapaciteit is, gaat u op de achterblijvende locaties van deze bedrijven bijvoorbeeld de detailhandelsbestemming wegnemen?
- Vaststellen dat er geen structuurverslechtering plaatsvindt met bijbehorende leegstandseffecten; is het voorliggende plan om mee te werken niet negatief voor uw huidige detailhandelsstructuur?;
- Vaststellen dat deze past binnen het vigerende detailhandelsbeleid.

Zie onderstaande tabel:

⁶ Vastgesteld in 2016

Transparant te maken afweging	Toelichting
Hoe verhouden beide initiatieven zich tot de geraamde uitbreidingsvraag van Seinpost?	<ul style="list-style-type: none"> • Is de vraag van de bedrijven reëel? • Is het vervangings- of uitbreidingsvraag? • Hoe zijn deze initiatieven te verklaren in het licht van het Seinpost-onderzoek?
Waarom kunnen deze concrete initiatieven niet op andere, reeds voor deze functies bestemde plekken op Urk of daarbuiten vestigen (of zijn deze plekken niet beschikbaar)?	<ul style="list-style-type: none"> • Mits de detailhandelsbestemming op de achterblijvende locaties wordt weggenomen – zie daarvoor verderop in deze tabel – zal er deels sprake zijn van vervanging en niet volledig van uitbreiding. Het is belangrijk inzichtelijk te maken in hoeverre dit het geval is. Dat beperkt ook de mogelijke effecten die men als gevolg van deze ontwikkeling zou kunnen lezen. • Voor zover bij ons bekend uit onder meer de discussies rondom de aanstaande Visie Werklocaties zijn dergelijke plekken niet in Noordelijk Flevoland beschikbaar. Echter, dit hebben we voor deze memo niet nader onderzocht/geverifieerd. Wellicht is ook de binding met Urk voor deze bedrijven en hun bedrijfsvoering van belang (bijv. door herkomst consumenten, herkomst werknemers, locaties toeleveranciers, etc.).
Waarom kunnen locaties in bestaand stedelijk gebied niet in ruimte voor deze concrete initiatieven voorzien, bijvoorbeeld door intensivering van het ruimtegebruik of herinrichting van de ruimte?	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre er geschikt leegstaand vastgoed voor deze concrete initiatieven beschikbaar is, is bij ons niet bekend. In ieder geval is er wel sprake van een laag leegstands niveau in bedrijfstvastgoed in Noordelijk Flevoland (< 5%), waarmee er een beperkte beleidsmatige urgentie voor opvullen ten faveure van nieuwbouw bestaat. Leegstand rond frictieniveau (5%) wordt als gezond beschouwd voor de verhuis- en investeringsdynamiek in de regio. • Voor zover bij ons bekend uit onder meer de discussies rondom de aanstaande Visie Werklocaties zijn herstructureringsplekken in deze omvang en geschikt voor deze concrete bedrijven op dit moment niet in Noordelijk Flevoland aanwezig. Echter, dit hebben we voor deze memo niet nader onderzocht/geverifieerd.
Wat zorgt ervoor dat er sprake is van structuurverbetering of in ieder geval geen verslechtering van de detailhandelsstructuur	<ul style="list-style-type: none"> • Het Seinpost-onderzoek geeft aanleiding om te verwachten dat het mogelijk maken van de uitbreiding ontwrichtend kan werken op de bestaande detailhandelsstructuur, bijvoorbeeld het functioneren van het centrum of andere PDV-vestigingen/-clusters in gemeente en regio. Immers, Seinpost raamt concreet geen uitbreidingsvraag (en daarmee draagvlak voor het faciliteren van een dergelijk aantal m² detailhandel). Dat maakt dat u: <ul style="list-style-type: none"> ○ inzichtelijk moet maken welke effecten de voorgenomen uitbreidingen naar verwachting kunnen hebben op de huidige detailhandelsstructuur; ○ moet taxeren in hoeverre deze effecten structuurversterkend, structuurverzwakkend of neutraal werken op de detailhandelsstructuur; en ○ moet aangeven hoe u structuurverzwakkende effecten mitigeert.
Hoe de ontwikkeling past in uw vigerende detailhandelsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Vorig jaar hebt u een detailhandelsvisie vastgesteld waarin u een toetsingskader voor nieuwe initiatieven hebt vastgelegd. U moet kunnen motiveren dat de ontwikkeling past binnen de kaders van deze visie. Daarin staat onder meer (maar niet uitsluitend) dat...: <ul style="list-style-type: none"> ○ “nieuwe vestigingslocaties voor PDV niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelsstructuur op Urk”; ○ “concentratie in een PDV-zone gewenst is om combinaties tussen PDV-winkels te bevorderen”;

Transparant te maken afweging	Toelichting
	<ul style="list-style-type: none"> ○ het wenselijk is om een specifieke detailhandelsbestemming op de perifere locaties op te nemen en een meer generieke bestemming in winkelgebieden; en ○ detailhandel als ondergeschikte activiteit is toegestaan mits (o.a.) "de fysieke uitstalruimte die gericht is op en/of toegankelijk is voor consumenten zich beperkt tot 10% van het bedrijfsoppervlak met een maximum van 100 m²" – mogelijk interessant voor Cameranu.nl.
<p>Wat gebeurt er met de achterblijvende plekken van Cameranu.nl en Mudde Kok?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uit het Seinpost-onderzoek blijkt geen beleidsmatige houvast om de detailhandelsbestemming op de oude locatie in stand te houden. Immers, hier zou dan een andere detailhandelsvestiging kunnen vestigen en dat zou potentieel kunnen leiden tot ontvricting van de lokale detailhandelsstructuur met leegstand tot gevolg. Het is voor een goede ladder-motivering dan ook van belang dat de detailhandelsbestemming op de achterblijvende locatie wordt verwijderd. Daarvoor hebt u twee opties: <ul style="list-style-type: none"> ○ Om alle discussie en ladder-risico te voorkomen, is het het meest zuiver om de bestemmingswijziging op de oude locatie direct in het bestemmingsplan van Schokkerhoek of een gelijktijdig vast te stellen ander bestemmingsplan op te nemen. ○ Wanneer dat om welke reden dan ook geen optie is, kunt u ook uw voornemens bekend maken om deze bestemmingswijziging op de achterblijvende locaties in een later stadium – maar wel op korte termijn – door te voeren. Mogelijk kunt u al een (voor)ontwerpbestemmingsplan in procedure brengen. Tot vaststelling en daadwerkelijke wijziging van de bestemming zal echter altijd een mate van ladder-risico blijven bestaan.

2.3 Adviezen

Uit onze Ladderervaring blijkt vaak dat een ontwikkeling ter grootte van Schokkerhoek 'in een weiland' inherent tot risico's leidt in de onderbouwing van de Ladder. In de basis geldt: hoe groter het plan, des te sterker moet u kunnen aangeven dat er daadwerkelijk behoefte heeft en dat dit geen onaanvaardbare effecten heeft op de leegstand in de regio. Dat van u gevraagd wordt om op voorhand enkele decennia vooruit te kijken – de looptijd van het bestemmingsplan is immers twintig jaar – maakt het voor u bovendien extra uitdagend. Om dit, naast ons Ladderonderzoek, zo goed mogelijk te ondervangen, formuleren we hieronder voor u vier adviezen.

Advies 1: Knip de gehele ontwikkeling op in fasen, houd speelruimte

We adviseren u de ontwikkeling op te knippen in twee fasen. Op die manier (1) houdt u Ladder-ruimte voor ontwikkelingen op uw inbreidingslocaties in de toekomst, zodat u uw doelstellingen op die locaties uit de Structuurvisie Urk 2035+ kunt realiseren, en (2) kunt u beter inspelen op actuele ontwikkelingen in de gemeente in de komende decennia, bijvoorbeeld in het geval de bedrijfsruimte vraag de komende jaren sterker blijkt te stijgen dan nu redelijkerwijs te rammen is. Op die manier kunt u in de gemeente strategisch en zorgvuldig ruimtegebruik borgen, met als bijkomend voordeel dat u de Ladder voor de ontwikkeling van Schokkerhoek niet volledig hoeft 'op te rekken'.

Advies 2: Kom tot een visie werklocaties, gemeentelijk of in samenwerking met Noordoostpolder

We constateren in onze Laddertoets dat alle ontwikkelsegmenten, met uitzondering van recreatieve voorzieningen, primair een marktregio hebben die enkel de gemeente Urk omvat. Desondanks zien we dat de Raad van State doorgaans veel waarde hecht aan regionale afstemming en/of een regionale visie op werklocaties. Daar komt bij dat ook de provincie van u vraagt om naar aanleiding van de provinciale RO Visie Werklocaties een gemeentelijke visie op te stellen. In een dergelijke visie geeft u aan hoe u kijkt naar de (kwantitatieve én kwalitatieve) vraagaanbod-verhoudingen voor de komende jaren, de profielen van uw werklocaties, de potentiële inbreidingslocaties die komende jaren ontstaan, uw visie op leegstand en de regionale verhoudingen.

Wij adviseren u een gemeentelijke vestigingsvisie op te stellen, eventueel in samenwerking met de gemeente Noordoostpolder, waarin u beleid formuleert op in ieder geval bovenstaande aandachtspunten. Op die manier heeft u meer handvatten om uw ontwikkelingen voor de komende jaren beleidsmatig te verantwoorden. Wanneer u de visie 'Ladder-proof' opstelt, voorkomt u bovendien onnodige rompslomp bij uw komende planontwikkelingen.

Advies 3: Bouw voor uw eigen markt en eigen behoefte, maar maak heldere afspraken met de regio

We adviseren u in beginsel enkel voor uw eigen markt en eigen behoefte te bouwen, en niet te rekenen met een instroom van bedrijven vanuit andere gemeenten. Wel is het voor uw Ladder-onderbouwing(en) prettig als uw buurgemeenten geen ruim overaanbod hebben. We zien dat de Raad van State in dat geval namelijk strikter gaat kijken naar uw motiveringen. Regelmatig voorbijgaand aan de historische verhuisdynamiek en verhuisbereidheid van bedrijven, vraagt zij regelmatig te duiden wat nu écht het probleem is om 10 kilometer verderop in (bijvoorbeeld) Emmeloord te vestigen, als daar meer dan voldoende aanbod beschikbaar is. We adviseren u hierover eventueel regionale afspraken te maken. Ook hiervoor geldt: wanneer u helder kunt maken dat u de ontwikkeling van werklocaties regionaal beleidsmatig heeft afgewogen, heeft u een sterkere casus.

Bijlagen

- A. Lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties
- B. (Kleinschalige) indoor leisure
- C. Maatschappelijk

A. Lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties

Definitie

Onder lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties verstaan we functies die niet vallen onder de provinciale vraagindicatie (275 ha t/m 2030) naar bedrijfsruimte in de provinciale RO Visie Werklocaties vallen. Het betreft functies als, maar wellicht niet uitsluitend:

- Bedrijven in milieucategorie 1-2;
- Woonwerk-units; en
- ABC-verkooppunten.

Het betreffen functies die vanwege hun aard en omvang passen in een 'gemengde zone' op Schokkerhoek. Lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties zijn vaak kleiner van omvang en niet hindergevend voor de omgeving. De provincie geeft dit ook impliciet aan in haar provinciale RO Visie Werklocaties, waar gesteld wordt dat dergelijke functies niet per definitie op bedrijventerreinen geplaatst zouden moeten worden, maar regelmatig ook goed passen in tussengebieden.

Verzorgingsgebied

Uitgangspunt voor de Ladder-toets is dat de primaire marktregio voor lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties de gemeente Urk omvat. We illustreren dat op basis van twee constatering:

- We zien landelijk dat de vraag naar lichte bedrijfsfuncties – hier vallen ook ABC-verkooppunten onder – voor ca. 90% afkomstig is van bedrijven die reeds in de gemeente zijn gevestigd of als spin-off afkomstig zijn van een bestaand bedrijf in de gemeente. Dit blijkt onder meer uit statistieken van het Planbureau voor de Leefomgeving en het CBS. Bovendien komt uit diverse recente en minder-recente onderzoeken van onder andere CBS, PBL en de PWE naar voren dat slechts 5% van alle reguliere bedrijven bij verplaatsing de bereidheid heeft om over de gemeentegrenzen te verhuizen.
- In het bijzonder geldt dit ook voor woon-werkkavels. Vanwege de beschikbaarheid van een woning op het kavel – voor dergelijke vestigers de wezenlijke 'asset' ten opzichte van reguliere grond op een werklocatie – volgt deze markt feitelijk de woningmarkt. Het gaat hier om werk in huis, werk aan huis of werk bij huis. We constateren dat de Urker woningmarkt sterk lokaal georiënteerd is. Ca. 80% van alle verhuisbewegingen vindt plaats binnen de gemeente Urk, en voor nieuwbouwkoopwoningen blijkt dat ca. 95% van de kopers van binnen de gemeente Urk afkomstig is. Dit blijkt onder meer uit cijfers van CBS, het Ministerie van BZK en WBI/NEPROM.

Tussenconclusie

Primaire marktregio voor lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties is de gemeente Urk. We verwachten dan ook niet dat de toevoeging van ruimte voor dergelijke functies voor reguliere bedrijvigheid op Schokkerhoek een negatief (leegstands)effect heeft op locaties in de omliggende regio.

Actuele regionale behoefte

We ramen de totale actuele regionale behoefte op hoofdlijnen als een optelsom van meerdere functies, die vallen onder het koepelbegrip 'lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties'. Onze bevindingen per functie zetten we in onderstaande tabel uiteen. We volgen hier de wijze van behoefteberekening die de Ladder voorschrijft: de geraamde vraag minus het beschikbare aanbod in harde planologische plannen.

Er bestaat geen provinciale raming voor 'lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties. Deze functies vallen buiten de scope van de indicatieve vraagraming in de provinciale RO Visie Werklocaties, waarin enkel een vraagindicatie is opgenomen voor reguliere bedrijfsruimte in milieucategorie 3 en hoger.

Functie	Vraag-aanbodtaxatie
<p>Bedrijven in milieucat. 1-2</p>	<p>Bedrijven in milieucategorie 1-2 vestigen doorgaans niet op formele werklocaties, zoals bedrijventerreinen, maar in zones waar sprake is van een zekere en ruimtelijk herkenbare menging met andere functies. Deze categorie valt buiten de scope van de indicatieve vraagraming van de provincie Flevoland, die betrekking heeft op bedrijven in milieucategorie 3 en hoger.</p> <p>We constateren op basis van lokale werkgelegenheids- en vestigingscijfers dat zuiver kwantitatief ca. 25% van de bedrijvigheid op Urk onder de categorie bedrijven in de milieucat. 1-2 valt én geschikt is voor functiemenging⁷. Bedrijven in een lichtere milieucategorie betrekken doorgaans kleinere units en kavels dan bedrijven in een hogere milieucategorie, die onder andere meer hinder-, manoeuvreer- en productieruimte nodig hebben. We gaan er voor deze Laddertoets vanuit dan ook vanuit dat in de toekomst 10-15% van de totale bedrijfsruimte vraag voor milieucategorie 3 en hoger in de categorieën 1-2 valt.</p> <p>Op basis van de indicatieve provinciale vraagraming voor bedrijfsruimte ramen we, op basis van het aandeel in de historische uitgifte van de gemeente Urk, het aandeel werkzame personen op bedrijventerreinen en het aantal vestigingen⁸, een bedrijfsruimte vraag van ca. 22 hectare ruimte vraag tot en met 2030 voor bedrijven in milieucategorie 3 en hoger, inclusief 'natte' bedrijfsruimte. Dat betekent dat de bedrijfsruimte vraag voor bedrijven in milieucat. 1-2 in de periode tot en met 2030 ca. 2 à 3 hectare zal beslaan. We verwachten niet dat de vraag tot en met 2035 – een twintigjaarstermijn – aanzienlijk hoger zal uitvallen. De uitbreidingsvraag zal naar onze verwachting vooral toenemen tot en met 2025/2030 en daarna afvlakken/krimpen, zoals ook elders in het Nederland het geval is.</p> <p>Op dit moment wordt er in de gemeente Urk in ruimte voorzien voor bedrijven op bedrijventerrein Zwolsche Hoek. Hier is momenteel nog ca. 6,8 hectare bedrijfsgrond uitgeefbaar. Conform het bestemmingsplan kunnen op dit bedrijventerrein ook bedrijven in milieucategorie 1-2 vestigen. Bovendien is er in het bestemmingsplan geen minimale omvang opgenomen, waardoor ook in kleinschalige ruimte kan worden voorzien. We verwachten echter dat, conform de provinciale vraagraming, deel van bedrijventerrein Zwolsche Hoek ook grotendeels zal gaan voorzien in het deel van de overige niet-natte bedrijfsruimte vraag. We hebben deze eerder geraamd op ca. 4 à 5 hectare. We schatten in dat er daarmee een beperkte behoefte over zal blijven voor bedrijven in milieucategorie 1-2: maximaal 2 hectare.</p> <p>We verwachten dat de marktsituatie op dit moment ruimte laat voor maximaal 2 hectare ruimte voor bedrijfsruimte in milieucategorie 1-2 op Schokkerhoek, zonder dat dit negatieve (leegstands)effecten heeft in de regio.</p>

⁷ Vestigingenregister Flevoland, 2016; Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009) – 'Staat van bedrijfsactiviteiten functiemenging'

⁸ IBIS, 2014; Vestigingenregister Flevoland, 2016

Functie	Vraag-aanbodtaxatie
<p>Woonwerk-units</p>	<p>Er zijn een aantal ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die wijzen op een groeiende behoefte aan woonwerk-units. De behoefte aan dergelijke units komt voornamelijk voort uit de groei van het aantal eenmanszaken en ZZP'ers – partijen die in huis, aan huis of bij huis hun professie uitoefenen. Dat is een groeiend deel van de markt. Op Urk is het aantal ZZP'ers in de periode 2009-2015 met ca. 22,7% toegenomen; in Flevoland als geheel bedroeg deze stijging zelfs ca. 27,1%⁹. Naast de structurele trend waarbij werknemers meer flexibel en zelfstandig willen werken en de groeiende interesse in het ondernemerschap is, is dit deels ook het gevolg van een conjuncturele ontwikkeling: veel wegbezuinigde werknemers zijn noodgedwongen als ZZP'er verder gegaan. Werkzaamheden van eenmanszaken en ZZP'ers worden vaak, zeker in het beginstadium van het bedrijf, aan huis verricht. Een deel van de doelgroep zoekt daarbij naar werkruimte en/of opslag bij huis.</p> <p>De markt voor woonwerk-units betreft een grotendeels ondoorzichtige markt. Niettemin merkt de gemeente Urk regelmatig vraag naar dergelijke functies in de gemeente, terwijl zij op dit moment geen ruimte meer kan aanbieden en er elders in de gemeente geen planologische mogelijkheden zijn om naast bedrijfsunits > 5.000 m² een woning te realiseren. Planologisch zijn er in de gemeente Urk enkel op Foksdiep op bedrijventerrein Zwolsche Hoek mogelijkheden voor woonwerk-units, maar deze ruimte is reeds vergeven. Woonwerk-units worden op andere locaties uitgesloten. Gezien de toenemende vraag naar bedrijfsruimte op Urk, de relatief sterke bevolkingsgroei en de maatschappelijke trends, en daarbovenop de door de gemeente bemerkte vraag, ligt het in de lijn der verwachtingen dat er de komende jaren een toenemende actuele behoefte bestaat naar woonwerk-units op Urk. Vanuit onze bureau-expertise en eerdere(Ladder-) trajecten – onder andere in Roosendaal en Beesel – schatten we in dat ca. 1 à 2% van de woningbehoefte een behoefte met werkruimte bedraagt.</p> <p>We verwachten dat de marktsituatie op dit moment ruimte laat voor maximaal 20 à 30 woonwerk-units op Schokkerhoek, zonder dat dit negatieve (leegstands)effecten heeft in de regio. Het gaat in ieder geval om woonwerkunits met bedrijfsunits < 5.000 m². Om ervoor te zorgen dat het aanbod niet dermate uniek is dat de marktregio groter wordt dan de gemeente Urk, is het gewenst om de juiste productmarktcombinaties voor woonwerk-units op de markt te brengen. Het gaat om units waarbij en woning wordt betrokken met een bedrijfsruimte van minimaal 50 m² en een maximum van 500 m². Kleinere bedrijfsruimte kan doorgaans op een andere manier gefaciliteerd worden, grotere bedrijfsruimte past niet zozeer in overgangsgebied, maar eerder solitair op een formeel bedrijventerrein.</p>

⁹ Provincie Flevoland – Tabellenboek Economie en Arbeidsmarkt 2014-2015

Functie	Vraag-aanbodtaxatie
ABC-verkooppunten	<p>De vraag naar ABC-verkooppunten bedraagt is zuiver kwantitatief gezien zeer beperkt, schatten we in op basis van prognoses en ramingen naar detailhandelsvestigingen op bedrijventerreinen in het gehele land. De branche is in het algemeen sterk verzadigd en de vraag zal zich naar onze verwachting zeer incidenteel voordoen. Bovendien is er op Urk planologisch nog ruimte voor dergelijke voorzieningen op het bedrijventerrein Zwolsche Hoek van ca. 5.800 m². We verwachten dan ook dat de vraag naar een ABC-verkooppunt enkel goed onderbouwd kan worden aan de hand van concrete verzoeken die binnenkomen en niet elders gefaciliteerd kunnen worden óf uitplaatsing van bestaande bedrijven op een andere locatie, mits daar een goede beleidsmatige onderbouwing voor wordt gegeven.</p> <p>Op dit moment staan in de gemeente Urk twee vragen open van bedrijven voor in totaal 20.000 m². Gezien de omvang van deze individuele aanvragen kunnen deze niet gefaciliteerd worden op Zwolsche Hoek. Schokkerhoek is hiervoor wel een passende locatie, geeft de gemeente aan. We verwachten dat het faciliteren van deze aanvragen op Schokkerhoek geen negatieve (leegstands)effecten heeft in de regio, mits dit een toevoeging is op de bestaande voorraad (dus: verplaatsing/groei van een bestaand bedrijf). Het is belangrijk daar een degelijke beleidsmatige onderbouwing op te leveren, waarin wordt ingegaan op mogelijke plekken in omliggende gemeenten en de effecten van de ontwikkeling op leegstand. Voor een deugdelijke onderbouwing op casusniveau is het verstandig om de vraag daarnaast te borgen in een intentie- of reserveringsovereenkomst.</p>

Ruimtelijke voorwaarden

We constateerden al dat alle genoemde functies in potentie passen in de 'gemengde zone' op Schokkerhoek. We raden aan een maximum op te nemen voor het aantal units dat er gerealiseerd kan worden, om zoveel mogelijk potentieel negatieve (leegstands)effecten te voorkomen. Het gaat dan om een maximum van 30 woonwerkunits en een maximale kavelgrootte voor bedrijven in milieucategorie 1-2 van 2.500 m².

Tussenconclusie

We verwachten dat een gemiddeld kavel voor een woonwerkunit ca. 600 à 1.000 m² omvat, op basis van één van onze eerder studies naar productmarktcombinaties in deze branche. Een maximum van 30 woonwerkunits omvat daarmee maximaal ca. 2 à 3 hectare. Inclusief de maximum die we rekenen voor mogelijke uitbreidingsvraag op deze locatie voor bedrijven in milieucategorie 1-2, ramen we een naar onze inschatting te onderbouwen behoefte van ca. 4 à 5 hectare voor 'lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties' op Schokkerhoek. We adviseren pas uit te gaan van enige behoefte aan een ABC-verkooppunt, wanneer het liggende verzoek concreet wordt gedekt door in ieder geval een intentie- of reserveringsovereenkomst.

Mogelijkheden in bestaand stedelijk gebied

Op dit moment zijn er in bestaand stedelijk gebied op Urk geen mogelijkheden om in de vraag naar lichte bedrijfs- en woonwerkunits te voorzien. In de Structuurvisie Urk 2035+ heeft de gemeente reeds potentiële toekomstige inbreidingslocaties benoemd, maar hierbij de afweging gemaakt dat deze enkel geschikt zijn om te transformeren naar woningbouw, aangezien het locaties in of nabij woongebieden betreffen.

We constateren daarnaast op basis van eigen analyse dat de leegstand in bedrijfsruimte op Urk op dit moment onder, of in ieder geval niet boven frictieniveau (= ca. 5 %) ligt¹⁰. Frictieleegstand is aanvaardbaar en van belang voor het borgen van een gezonde verhuis- en investeringsdynamiek in de regio/gemeente.

Tussenconclusie

We concluderen dat er geen mogelijkheden zijn om de actuele behoefte naar lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties te faciliteren in bestaand stedelijk gebied.

¹⁰ Op basis van fundainbusiness.nl d.d. mei 2016

Afstemming provincie/regio

Beleed over lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties formuleert de provincie in haar RO Visie Werklocaties. Beleidsmatig is de provincie akkoord met een toename in aanbod voor dergelijke functies, mits dit ook in waarde iets toevoegt aan de bestaande voorraad – dat wil zeggen: ruimte biedt die kwalitatief niet elders wordt geboden – en het geen ongewenste leegstand veroorzaakt. In deze Laddertoets concluderen we dat dit het geval is.

Passend binnen gemeentelijk beleid

In de Structuurvisie Urk 2035+ gaat de gemeente uit van ontwikkeling van een woon- en voorzieningencluster met eventuele bedrijfsfuncties op Schokkerhoek. Schokkerhoek is het enige gebied dat voor dergelijke ontwikkelingen is aangewezen en is voor de gemeente dé locatie voor ruimtelijke uitbreiding van Urk. De ontwikkeling van lichte bedrijfs- en woonwerkunits past in deze ambitie.

CONCLUSIE

In de marktregio bestaat naar onze inschatting een actuele behoefte van 4 à 5 hectare voor de ontwikkeling van lichte bedrijfs- en woonwerkunits in de planperiode van Schokkerhoek. Daarbij gaan we uit van maximaal 30 woonwerk-units met een maximale kavelomvang van 1.000 m² én ruimte voor bedrijven in milieucategorie 1-2. We constateren dat in deze behoefte niet redelijkerwijs kan worden voorzien in bestaand stedelijk gebied. Bovendien past de ontwikkeling van lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties op Schokkerhoek in zowel provinciaal als gemeentelijk beleid.

B. (Kleinschalige) indoor recreatie

Definitie

Onder 'kleinschalige indoor recreatie' verstaan we een brede mix van potentiële functies. Het betreft functies als, maar niet uitsluitend:

- Bowlingcentrum
- Filmhuis
- Fitnesscentrum
- Museum
- Poolcentrum
- Sauna en wellness
- Speelhal

Het betreffen functies die vanwege hun aard en omvang passen in een 'gemengde zone' op Schokkerhoek. Indoor recreatie is, mits kleinschalig, doorgaans niet hindergevend voor de omgeving.

Verzorgingsgebied

Bij 'kleinschalige indoor recreatie' is het verzorgingsgebied voornamelijk afhankelijk van (a) de aard van de functie en (b) de relatieve omvang van de functie. In andere woorden: wanneer de functie niet zéér uniek is of van een bijzonder omvang zal het verzorgingsgebied relatief klein zijn. Uitgangspunt voor de Laddertoets is dat indoor recreatiefuncties op Schokkerhoek kleinschalig zijn – dit dient planologisch geborgd te worden, daar komen we later op terug – en niet dermate uniek zijn dat zij een bovengemiddeld groot verzorgingsgebied bedienen. Functies die we hiermee bijvoorbeeld uitsluiten zijn een 'indoor skydive' en een wellnessvoorziening als 'Thermen Bussloo'.

Een studie van de Rabobank laat zien dat de eigen gemeente een belangrijke 'leverancier' van consumenten is voor de lokale vrijetijdsindustrie. Een studie van de Rabobank¹¹ toont aan dat landelijk gezien 56% van de inkomsten van recreatievoorzieningen, grootschalig en kleinschalig totaal, uit de eigen gemeente afkomstig is. Bovendien blijkt voor meerdere functies dat de Voor 'kleinschalige indoor recreatie' gaan we ervan uit dat het aandeel inkomsten vanuit de eigen gemeente aanzienlijke hoger ligt dan voor alle recreatievoorzieningen bij elkaar. Immers, het is reëel te verwachten dat grootschalige recreatievoorzieningen met sterk bovenregionale aantrekkingskracht dit cijfer negatief vertekenen. We schatten in dat voor 'kleinschalige indoor recreatie' op Schokkerhoek ca. 80% à 90% van de inkomsten uit de eigen gemeente afkomstig is.

Tussenconclusie

We gaan ervan uit dat de primaire marktregio voor 'kleinschalige indoor recreatie' de gemeente Urk beslaat. Om tot een goede, complete ruimtelijke afweging te komen, nemen we echter ook de aangrenzende gemeente Noordoostpolder in beschouwing.

Actuele regionale behoefte

We ramen de totale actuele regionale behoefte op hoofdlijnen als een optelsom van meerdere samenhangende functies onder het koepelbegrip 'kleinschalige indoor recreatie'. Onze bevindingen op de verschillende functies zetten we in onderstaande tabel uiteen.

¹¹ De Groot, A. & Van der Velden, W. (2012) – 'Lokale markt belangrijk voor vrijetijdsindustrie'

In het algemeen constateren we op voorhand dat de sector 'recreatie' landelijk optimaal lijkt te profiteren van de aantrekkende economie. In vrijwel alle branches is sprake van groei, onder meer door hogere consumentenbestedingen, een aantrekkende zakelijke vraag en meer toerisme. De groeiverwachting voor 2016 is in de sector, ten opzichte van 2015, ca. 3%¹². De sector is dynamisch: consumententrends veranderen snel en de levensduur van attracties worden steeds korter. Dat biedt doorlopend kansen voor de ontplooiing van nieuwe ontwikkelingen en initiatieven door nieuwe initiatiefnemers of door parallellisatie in andere branches – denk bijvoorbeeld aan retailers die beleving in hun concepten doorvoeren om de gast te blijven trekken.

Functie	Vraag-aanbodindicatie
Bowlingcentrum	<p>Flevoland telt gemiddeld 11,1 bowlingbanen (niet –centra) per 100.000 inwoners¹³. Dat is in Nederland licht bovengemiddeld. We gaan er in deze Laddertoets vanuit dat dit een gezonde marktsituatie betreft. In 2035 wonen er op Urk 25.608 inwoners, conform de prognose¹⁴. Dat betekent dat er zuiver kwantitatief gezien een marktverzoek is aan een kleine drie banen. Dat komt overeen met een klein bowlingcentrum met eventueel lichte, ondergeschikte horeca.</p> <p>Uit ander onderzoek blijkt dat het economisch draagvlak van een bowlingcentrum met 6 banen 20.000 à 25.000 inwoners is. Daarmee bestaat een actuele behoefte aan één bowlingcentrum op Urk.</p> <p>Op Urk is op dit moment geen bowlingcentrum gevestigd. De dichtstbijzijnde bowlingcentra zijn gesitueerd in Espel en Emmeloord, beiden in de gemeente Noordoostpolder. In totaal beschikken zij over 8 banen. Gezien het aantal inwoners in Noordoostpolder en de autonome groei in deze gemeente, verwachten we dat er geen overaanbod ontstaat, wanneer een kleinschalig centrum wordt gerealiseerd op Schokkerhoek. Op basis van bovenstaande methode is er een vraag aan max. 12 banen, en een behoefte aan één centrum van max. 4 banen.</p> <p>Daaruit concluderen we dat de marktsituatie op dit moment ruimte laat voor één kleinschalig bowlingcentrum, zonder dat dit negatieve (leegstands)effecten heeft in de regio.</p>
Filmhuis	<p>Nederland telt in totaal ca. 6,1 bioscoopdoeken per 100.000 inwoners¹⁵. We gaan er in deze Laddertoets vanuit dat dit een gezonde marktsituatie betreft. Dat betekent dat er op Urk zuiver kwantitatief gezien een marktverzoek is aan een kleine twee bioscoopdoeken. Dat komt overeen met een klein filmhuis met eventueel lichte, ondergeschikte horeca.</p> <p>Op Urk is op dit moment geen bioscoop of filmhuis gevestigd. De dichtstbijzijnde bioscoop is gesitueerd in Emmeloord, in de gemeente Noordoostpolder. Deze bioscoop beschikt over drie zalen / doeken. Gezien het aantal inwoners in Noordoostpolder en de autonome groei van de gemeente, verwachten we dat er geen overaanbod ontstaat, wanneer een kleinschalig filmhuis wordt gerealiseerd op Schokkerhoek.</p> <p>Daaruit concluderen we dat de marktsituatie op dit moment ruimte laat voor één kleinschalig bowlingcentrum, zonder dat dit negatieve (leegstands)effecten heeft in de regio.</p>

¹² Rabobank Cijfers & Trends (2016)

¹³ Van Spronsen & Partners (2013)

¹⁴ Primos (2015)

¹⁵ NVB, 2014; CBS, 2016

Functie	Vraag-aanbodindicatie
Fitnesscentrum	<p>Nederland telt gemiddeld 9,9 fitnesscentra per 100.000 inwoners¹⁶. We gaan ervan uit dat dit een duurzame marktsituatie betekent. Dat betekent dat er zuiver kwantitatief gezien op Urk een marktvraag is aan ca. 3 fitnesscentra.</p> <p>Op Urk zijn momenteel al drie fitnesscentra gevestigd: 'Keep fit', 'Shapers' en 'Challenger'. Zo gezien lijkt er voor reguliere fitnesscentra geen actuele marktbehoefte te zijn. We zien echter ook steeds meer niche-concepten opkomen in de fitnessmarkt. Denk bijvoorbeeld aan fysiofitness en cross-fit, een hype die uit de Verenigde Staten is opgekomen en steeds meer voet aan de grond krijgt in Nederland. Dergelijke locaties zijn nog niet op Urk gevestigd. We verwachten dan ook dat er een onvoorziene behoefte op Urk bestaat.</p> <p>Daaruit concluderen we dat de marktsituatie op dit moment ruimte laat voor één kleinschalig fitnesscentrum, eventueel in niche-concepten, zonder dat dit negatieve (leegstands)effecten heeft in de regio.</p>
Museum	<p>Een museum vinden we als functie passen op Schokkerhoek, maar een kwantitatieve indicatie van een behoefte kunnen we hier niet voor berekenen. Het ene museum is immers het andere niet, benchmarks of andere indicatieve ramingsmethoden zijn dan ook niet opportuun in deze casus. De behoefte aan een museum is vooral afhankelijk van het te realiseren concept.</p> <p>We vinden het verstandig om niet uit te gaan van de vestiging van één of meerdere musea – dat is afhankelijk van initiatieven die zich aandienen – en adviseren er dan ook op te rekenen dat zich geen museum vestigt.</p>
Sauna en wellness	<p>Op dit moment bezoekt ca. 15% van de mensen in Nederland jaarlijks een sauna- en wellnessvoorziening¹⁷. We gaan er in deze Laddertoets vanuit dat dit aantal in de toekomst niet significant wijzigt. Afgaande op dit uitgangspunt, bezoeken op Urk er in 2035 ca. 3.850 mensen jaarlijks een dergelijke voorziening. De markt voor sauna en wellness groeit nog licht – ca. 1% per jaar = maar door een behoorlijke toename van het aanbod neemt de verzadiging van de markt ook toe.</p> <p>Gemiddeld is er in Nederland 0,84 'sauna- en wellnessvoorziening' van gemiddelde grootte per 100.000 inwoners. We gaan er in deze Laddertoets vanuit dat dit een gezonde marktsituatie betekent. De dekking voor een op zichzelf staand gemiddeld complex – en daarmee de vraag – is daarmee beperkt op Urk. Voor een kleinschalige voorziening, daarentegen, verwachten we dat er een kleine vraag bestaat. Het gaat dan om een voorziening met maximaal twee cabines en eventueel kleinschalige ondergeschikte horeca.</p> <p>Op Urk is op dit moment geen sauna- en wellnessvoorziening gevestigd. Ook in de naastgelegen gemeente Noordoostpolder is op dit moment geen dergelijke voorziening aanwezig. Aan de kleine vraag wordt op dit moment dan ook niet voldaan op Urk of, uit noodzaak, in de nabijheid van Urk. Daaruit concluderen we dat de marktsituatie op dit moment ruimte laat voor één kleinschalige sauna- en wellnessvoorziening, zonder dat dit negatieve (leegstands)effecten heeft in de regio.</p>

¹⁶ Van Spronsen & Partners (2013)

¹⁷ Rabobank Cijfers & Trends (2015)

Functie	Vraag-aanbodindicatie
Speelhal	<p>Flevoland telt gemiddeld 5,7 speelhallen per 100.000 kinderen. Dat is landelijk licht boven gemiddeld. We gaan er in deze Laddertoets vanuit dat dit een gezonde marktsituatie betreft. Op Urk wonen in 2035 naar schatting 5.000 à 10.000 inwoners in de doelgroep van een speelhal (kinderen t/m 12 jr.)¹⁸. De dekking voor een op zichzelf staande speelhal – en daarmee de vraag – is daarmee beperkt op Urk. Voor een kleinschalige voorziening, daarentegen, verwachten we dat er een kleine vraag bestaat.</p> <p>Op Urk is op dit moment geen speelhal gevestigd. Ook in de naastgelegen gemeente Noordoostpolder is op dit moment geen dergelijke voorziening aanwezig. Aan de kleine vraag wordt op dit moment dan ook niet voldaan op Urk of in de nabijheid van Urk. Daaruit concluderen we dat de marktsituatie op dit moment ruimte laat voor één kleinschalige speelhal, zonder dat dit negatieve (leegstands)effecten heeft in de regio.</p>

Ruimtelijke voorwaarden

We constateerden al dat alle genoemde functies in potentie passen in de ‘gemengde zone’ op Schokkerhoek. Voor een goede ruimtelijke- en Ladderinpassing is het daarvoor van belang om de kleinschaligheid van de functies planologisch te borgen. We adviseren daarom ook een maximale kavelgrootte – dus pand, buiten- en parkeerruimte – van ca. 2.500 m² op te nemen in het bestemmingsplan en een minimum van 500 m². Bovendien gaan we ervan uit dat er van iedere leisure-functie maximaal één in het gebied kan worden gerealiseerd.

Tussenconclusie

We concluderen dat er voor ‘kleinschalige indoor recreatie’ in de basis ruimte bestaat, mits kleinschaligheid planologisch wordt geborgd en er niet expliciet wordt ingezet op unieke, bovenregionaal georiënteerde functies.

Op dit moment is er op Urk nergens een vrije locatie met een bestemming voor kleinschalige (indoor) recreatie. Naast dat een dergelijke functie ruimtelijk gezien goed past in de gemengde zone tussen bedrijventerrein ‘Zwolsche Hoek’ en het woongebied op Schokkerhoek, is zij daar planologisch ook de enige geschikte locatie voor. We verwachten dat op Schokkerhoek maximaal 1 à 1,5 hectare goed te onderbouwen is voor ‘kleinschalige indoor recreatievoorzieningen’.

Mogelijkheden in bestaand stedelijk gebied

Op dit moment zijn er in bestaand stedelijk gebied op Urk geen mogelijkheden om in de vraag naar lichte bedrijfs- en woonwerkunits te voorzien. In de Structuurvisie Urk 2035+ heeft de gemeente reeds potentiële toekomstige inbreidingslocaties benoemd, maar hierbij de afweging gemaakt dat deze enkel geschikt zijn om te transformeren naar woningbouw, aangezien het locaties in of nabij woongebieden betreffen.

Tussenconclusie

We concluderen dat er geen mogelijkheden zijn om de actuele behoefte naar lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties te faciliteren in bestaand stedelijk gebied. Weliswaar komen er in de toekomst potentieel inbreidingslocaties op de markt, maar de gemeente heeft hiervan afgewogen dat deze worden benoemd als potentiële locatie voor woningbouw.

Afstemming provincie/regio

Beleid over recreatieve functies formuleert de provincie in haar RO Visie Werklocaties. De provincie gaat akkoord met indoor recreatievoorzieningen op ‘tussengebieden’, zoals op Schokkerhoek, omdat het de kans biedt om de (be)leefbaarheid van Flevoland te vergroten. Zij vindt het van belang dat gemeenten weloverwogen inspelen op kansrijke nieuwe ontwikkelingen. Dergelijke ontwikkelingen moeten wel “echt kwaliteit toevoegen en worden afgewogen langs de Ladder voor duurzame verstedelijking”.

¹⁸ Primos (2015)

Passend binnen gemeentelijk beleid

In de Structuurvisie Urk 2035+ gaat de gemeente uit van ontwikkeling van een woon- en voorzieningencluster met eventuele bedrijfsfuncties op Schokkerhoek. Schokkerhoek is het enige gebied dat voor dergelijke ontwikkelingen is aangewezen en is voor de gemeente dé locatie voor ruimtelijke uitbreiding van Urk. De ontwikkeling van lichte bedrijfs- en woonwerkunits past in deze ambitie.

CONCLUSIE

U kunt op Schokkerhoek in onze ogen ca. 1 à 1,5 hectare onderbouwen voor 'kleinschalige (indoor) recreatievoorzieningen', mits u een maximale kavelgrootte opneemt van ca. 2.500 m². We gaan er daarbij vanuit dat er van iedere leisure-functie maximaal één in het gebied kan worden gerealiseerd. We constateren dat in deze behoefte niet redelijkerwijs kan worden voorzien in bestaand stedelijk gebied. Bovendien past de ontwikkeling van lichte bedrijfs- en woonwerkfuncties op Schokkerhoek in zowel provinciaal als gemeentelijk beleid.

C. Maatschappelijk

Definitie

Onder 'maatschappelijk' verstaan we een brede mix van potentiële functies. Het betreft functies als, maar zeker niet uitsluitend:

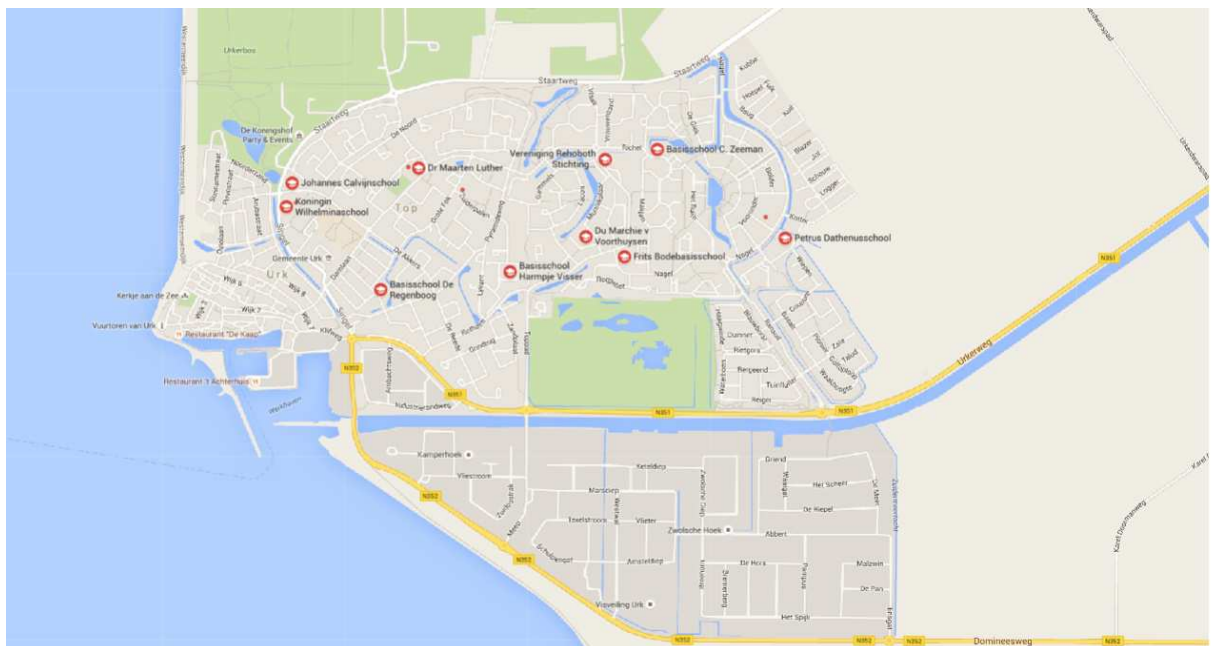
- Basisschool
- Kerk
- Wijkgebouw / -centrum

Het betreffen functies die vanwege hun aard en omvang passen in een 'gemengde zone' op Schokkerhoek. Indoor recreatie is, mits kleinschalig, doorgaans niet hindergevend voor de omgeving.

Verzorgingsgebied

Uitgangspunt voor de Ladder-toets is dat de primaire marktregio voor maatschappelijke functies de gemeente Urk omvat, waarbij het zwaartepunt ligt in het woongebied Schokkerhoek en de inherente groei van deze wijk in dit plan. We illustreren dat aan de hand van het indicatieve verzorgingsgebied van een basisschool, kerk en wijkcentrum.

- Basisscholen hebben doorgaans een zeer lokaal, wijkverzorgend verzorgingsgebied, tenzij zich richten op een uitzonderlijke doelgroep. Denk hierbij bijvoorbeeld aan (1) scholen die een specifieke doelgroep faciliteren, zoals zeer moeilijk opvoedbare kinderen of visueel gehandicapte kinderen, (2) scholen die zich richten op een religieuze (minderheids)groepering binnen de regio, zoals islamitische basisscholen, en (3) voortgezet onderwijs, dat doorgaans regioverzorgend is. Dat basisonderwijs ook op Urk doorgaans een zeer lokaal, wijkverzorgend verzorgingsgebied heeft, blijkt bovendien uit de vestigingsdichtheid van basisscholen op Urk, zie onderstaande figuur¹⁹.



- Een kerk heeft doorgaans een lokaal verzorgingsgebied, gericht op een geloofsgemeenschap in één bevolkingskern. Omdat kerken niet zozeer een wijk 'verzorgen', maar één geloofsgemeenschap, zijn zij vaak geënt op één bevolkingskern.

¹⁹ Bron: Google

- Een wijkgebouw / -centrum is inherent wijkverzorgend, ongeacht de incidentele bezoeker(s) van elders in de woonkern. Een wijkgebouw / -centrum is een multifunctioneel gebouw, waarin verschillende ‘community’-activiteiten gebezigd kunnen worden.

Tussenconclusie

We gaan ervan uit dat de primaire marktregio voor ‘kleinschalige indoor recreatie’ de gemeente Urk beslaat, met een zwaartepunt in het woongebied Schokkerhoek. We vinden het niet reëel om te verwachten dat de toevoeging van lokaal georiënteerde maatschappelijke functie impact heeft op een groter schaalniveau.

Actuele regionale behoefte

We ramen de totale actuele regionale behoefte op hoofdlijnen als een optelsom van meerdere samenhangende functies onder het koepelbegrip ‘maatschappelijk’. Onze bevindingen op de verschillende functies zetten we in onderstaande tabel uiteen.

Functie	Vraag-aanbodindicatie
Basisschool	<p>Gezien de voornamelijk wijkverzorgende functie van een basisschool hangt het potentieel voornamelijk af van de ontwikkeling van het woongebied Schokkerhoek. U spreekt in deze fase van de planvorming over de ontwikkeling van 1.410 woningen. Dat correspondeert met een bevolkingsgroei van 5.904 over een termijn van twintig jaar. Daarvan bestaat ca. 15 à 20% naar verwachting uit kinderen in een basisschoolleeftijd²⁰. Dat betekent dat er in de loop van de tijd een totaal van ca. 1.000 leerlingen op Schokkerhoek woont.</p> <p>Vanzelfsprekend gaan deze leerlingen niet tegelijkertijd naar school. We gaan in deze Laddertoets uit van een evenredige spreiding van de geboorten c.q. de ‘markt’ voor een basisschool op Schokkerhoek. We gaan uit van een gemiddelde basisschoolcarrière van 8 jaar. Dat correspondeert met 40% van de plantermijn. Uitgaande van een evenredige spreiding van de geboorten – en daarmee een gelijke klasgrootte voor de groepen 1 t/m 8 – heeft een basisschool op Schokkerhoek een ‘markt’ van gemiddeld ca. 400 kinderen. Wanneer we ruimtelijk gezien uitgaan van een gemiddelde benodigde ruimte van 3,5 m² per basisschoolleerling²¹, correspondeert dit zuiver kwantitatief met een behoefte van ca. 1.400 m². Dat omvat zuiver het vastgoed. Inclusief omliggende speel- en parkeerruimte schatten wij in dat een totaal oppervlak van ca. 2.500 m² reëel is.</p> <p>Op dit moment is op Schokkerhoek, vanzelfsprekend, geen basisschool gevestigd. De behoefte voor een basisschool komt volledig voort uit de autonome groei van het woongebied Schokkerhoek. Daaruit concluderen we dat de marktsituatie op dit moment ruimte laat voor in ieder geval één basisschool, zonder dat dit negatieve (leegstands)effecten heeft in de regio en de rest van de gemeente.</p>
Kerk	<p>De gemeente Urk geeft aan dat het een goed gebruik is binnen de gemeente om binnen een woonwijk een wijkverzorgende kerk te realiseren. Voor de realisatie van een kerk bestaat geen nadere cijfermatige onderbouwing. In het geval de gemeente kan motiveren dat een kerk inderdaad een wijkverzorgende functie heeft en de ontwikkeling hiervan op Schokkerhoek niet zal leiden tot (onaanvaardbare) leegstand in andere kerkgebouwen, is het reëel om uit te gaan van één kerk op Schokkerhoek. De gemeente geeft aan dat voor een kerk en bijbehorende (buiten)ruimte, gezien de al bestaande kerken op Urk, een oppervlakte van ca. 3.500 à 5.000 m² reëel is om mee rekening te houden.</p>

²⁰ Primos (2015)

²¹ Kengetal van de Rijksoverheid (2016)

Functie	Vraag-aanbodindicatie
Wijkgebouw / - centrum	<p>Een wijkcentrum is een plek waar verschillende wijkverzorgende functies terecht kunnen en dito activiteiten worden georganiseerd. Denk daarbij bijvoorbeeld aan kleinschalige ruimteverhuur, een jeugdpunt, een steunpunt, een centrum voor jeugd en gezin, de GGD, etc. Een wijkcentrum functioneert als ontmoetingsplek.</p> <p>Een wijkcentrum past bij de autonome ontwikkeling van de woonwijk Schokkerhoek. Daaruit concluderen we dat de marktsituatie op dit moment ruimte laat voor één (kleinschalig) wijkcentrum, zonder dat dit negatieve (leegstands)effecten heeft in de regio en de rest van de gemeente.</p>

Ruimtelijke voorwaarden

We constateerden al dat alle genoemde functies in potentie passen in de 'gemengde zone' op Schokkerhoek. Voor een goede ruimtelijke- en Ladderinpassing is het daarvoor van belang om de kleinschaligheid van de functies planologisch te borgen. We adviseren daarom ook een maximale unitgrootte van ca. 1.500 m² op te nemen in het bestemmingsplan. Een eventuele onderwijsfunctie kan hiervan afwijken, mits de extra benodigde ruimte goed onderbouwd wordt aan de hand van een concreet ruimtelijk concept. Ook een kerk kan hiervan afwijken; de gemeente geeft aan dat een kavelomvang van ca. 3.500 – 5.000 m² gebruikelijk is voor een dergelijke ontwikkeling. Bovendien gaan we ervan uit dat er van iedere maatschappelijke functie maximaal één in het gebied kan worden gerealiseerd.

Tussenconclusie

We concluderen dat er voor maatschappelijke functies in de basis ruimte bestaat, enkel al op grond van de autonome groei van het woongebied Schokkerhoek. We verwachten dat u een maximum van totaal ca. 10.000 m² goed kunt onderbouwen.

Maatschappelijke functies passen bij een goed functionerende, complete woonwijk met de voorgenomen omvang van Schokkerhoek. Het is dan ook niet opportuun om plekken buiten het plangebied aan te wijzen voor de voorgenomen ontwikkeling. Bovendien is op Urk nergens een vrije locatie beschikbaar waar dergelijke maatschappelijke functies van enige omvang nog kunnen vestigen.

Mogelijkheden in bestaand stedelijk gebied

Op dit moment zijn er op Schokkerhoek geen mogelijkheden om in de behoefte te voorzien in bestaand vastgoed – de locatie heeft op dit moment nog een agrarisch gebruik. Het is, gezien het verzorgingsgebied van de maatschappelijke functies, niet opportuun om te verwachten dat deze worden voorzien op inbreidingsplekken, zoals aangewezen in de Structuurvisie Urk 2035+.

Afstemming provincie/regio

De provincie heeft geen actueel beleid voor het toevoegen van maatschappelijke functies. We gaan er ook vanuit dat, gezien aard en omvang van de functies, de toevoeging van een aantal maatschappelijke functies op Schokkerhoek, niet contrair is aan provinciaal beleid.

Passend binnen gemeentelijk beleid

In de Structuurvisie Urk 2035+ gaat de gemeente uit van ontwikkeling van een woon- en voorzieningencluster met eventuele bedrijfsfuncties op Schokkerhoek. Schokkerhoek is het enige gebied dat voor dergelijke ontwikkelingen is aangewezen en is voor de gemeente dé locatie voor ruimtelijke uitbreiding van Urk. De ontwikkeling van maatschappelijk functies past in de ambitie om van Schokkerhoek een prettig leefgebied te maken.

CONCLUSIE

U kunt in onze ogen op Schokkerhoek ca. 10.000 m² onderbouwen voor maatschappelijke voorzieningen, mits u een maximale unitomvang opneemt van 1.500 m², waarbij kerken en onderwijsfuncties hiervan gemotiveerd af kunnen wijken. We gaan er daarbij vanuit dat er van iedere maatschappelijke functie maximaal één in het gebied kan worden gerealiseerd. We constateren dat in deze behoefte niet redelijkerwijs kan worden voorzien in bestaand stedelijk gebied. Bovendien past de ontwikkeling van maatschappelijke functies op Schokkerhoek binnen gemeentelijk beleid én in de ambitie om van Schokkerhoek een prettig leefgebied en succesvolle uitbreiding van Urk te maken.