

Ladder check Zuiderhage Fase 1 Lelystad

Gemeente Lelystad & Royal HaskoningDHV

11 november 2025

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
- 1.1 Uw situatie 3
- 1.2 Onze aanpak 3
- 1.3 Leeswijzer 4

2. Uitgangspunten 5
- 2.1 Projectprofiel Zuiderhage 5
- 2.2 Zuiderhage is een ‘nieuwe’ stedelijke ontwikkeling 6
- 2.3 Zuiderhage ligt buiten stedelijk gebied 7

3. Laddertoets Wonen 10
- 3.1 Check potentieel ruimtelijk verzorgingsgebied 10
- 3.2 Prognose laat zien: naar verwachting vraag naar 10.700 woningen in komende 15 jaar 12
- 3.3 Resterende behoefte na inhalen woningtekort en met aftrek van harde plannen is circa 10.265 woningen 14

4. Afweging niet-wonen functies 16
- 4.1 Maatschappelijk-commercieel 16
- 4.2 Bedrijventerrein 17

1. Inleiding

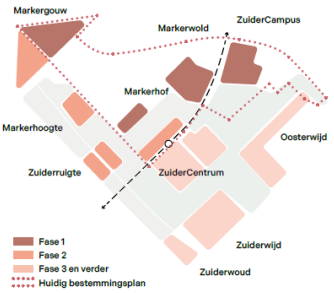
1.1 Uw situatie

De gemeente Lelystad heeft een omgevingsplan opgesteld voor de ontwikkeling van fase 1 van Zuiderhage. Dit gebied ligt ten zuiden van de bestaande stad, tussen het Hollandse Hout en de A6. Hier verrijst een nieuw stadsdeel.

Het plan gaat uit van circa 13.000 woningen, waarvan een groot deel betaalbaar. De bouw vindt plaats in een periode van 20 tot 25 jaar.

Fase 1 omvat de ontwikkeling van 1.950 tot maximaal 2.400 woningen. Twee derde daarvan is betaalbaar. De woningen worden gebouwd in verschillende buurtschappen: ZuiderCampus, Markerwold, Markergouw (deel 1) en Markerhof.

Het programma voor niet-wonen is nog ruim gedefinieerd. Bij nieuwe initiatieven volgt een specifieke Laddertoets. De voorliggende Laddertoets biedt een globaal toetsingskader voor het niet-wonen programma. Deze toets is opgesteld als basis voor toekomstige initiatieven en voldoet aan de eisen voor opname in het omgevingsplan. In deze toets is het onderstaande programma als uitgangspunt genomen.



Tabel 1: Programma Zuiderhage Fase 1

Programma	Type	Omvang
Wonen	Wonen	Maximaal 2.400 woningen
Niet-wonen	Maatschappelijk commercieel	3.720 m²
	Bedrijven(terrein)	40.000 m²

Bron: HaskoningDHV (november, 2025).

1.2 Onze aanpak

De ontwikkeling moet voldoen aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de Ladder). Deze Ladder is een instructieregel voor zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand. De regels staan in artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat sinds 1 januari 2024 van kracht is. Zie het tekstkader hieronder voor een toelichting.

In dit stadium is het programma voor het gebied nog flexibel. De definities worden aangescherpt zodra concrete initiatieven vanuit de markt volgen. Deze Laddertoets vormt een overkoepelend toetsingskader voor de verdere uitwerking per vergunningsaanvraag.

Bij de vergunningverlening moet worden beoordeeld of de (deel)ontwikkeling aansluit op deze Ladder. Deze toets is opgesteld als basis voor opname in het omgevingsplan. Daarbij is het momenteel beoogde programma als uitgangspunt genomen (zie de tabel in de vorige paragraaf).

Ladder voor duurzame verstedelijking

Artikel 5.129g Bkl

1 Dit artikel is van toepassing op een stedelijke ontwikkeling die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, een woningbouwlocatie, een detailhandelsvoorziening of een andere stedelijke voorziening die voldoende substantieel is.

2 Voor zover een omgevingsplan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, wordt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand in het omgevingsplan rekening gehouden met:

a. de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling; en

b. als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied: de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien.

3 Voor de toepassing van het tweede lid, onder b, wordt tot het stedelijk gebied niet gerekend een stedelijke ontwikkeling waarvoor:

a. op grond van het omgevingsplan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplan is vereist; en

b. nog geen toepassing is gegeven aan het tweede lid.

4 Als een omgevingsplan voorziet in de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet en de beoordeling van de behoefte aan een stedelijke ontwikkeling betrekking heeft op de economische behoefte, de marktvraag of de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, heeft dit beoordeling alleen tot doel na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de uitgangspunten die we hanteren voor het plan. Dit is uitgewerkt in een projectprofiel. We gaan vervolgens in op de vraag of er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en we gaan na of de ontwikkeling plaatsvindt binnen bestaand stedelijk gebied en wegen eventueel alternatieven af. In hoofdstuk 3 brengen we de behoefte aan de functie wonen in beeld. In hoofdstuk 4 zoomen we in op de behoefte aan de niet-wonen functies.

De Laddercheck is in januari 2025 opgesteld. Het onderdeel 'wonen' is – na een beperkte wijziging in het programma – in november 2025 geactualiseerd op basis van dit nieuwe programma en is alle data waar mogelijk geactualiseerd.

2. Uitgangspunten

2.1 Projectprofiel Zuiderhage

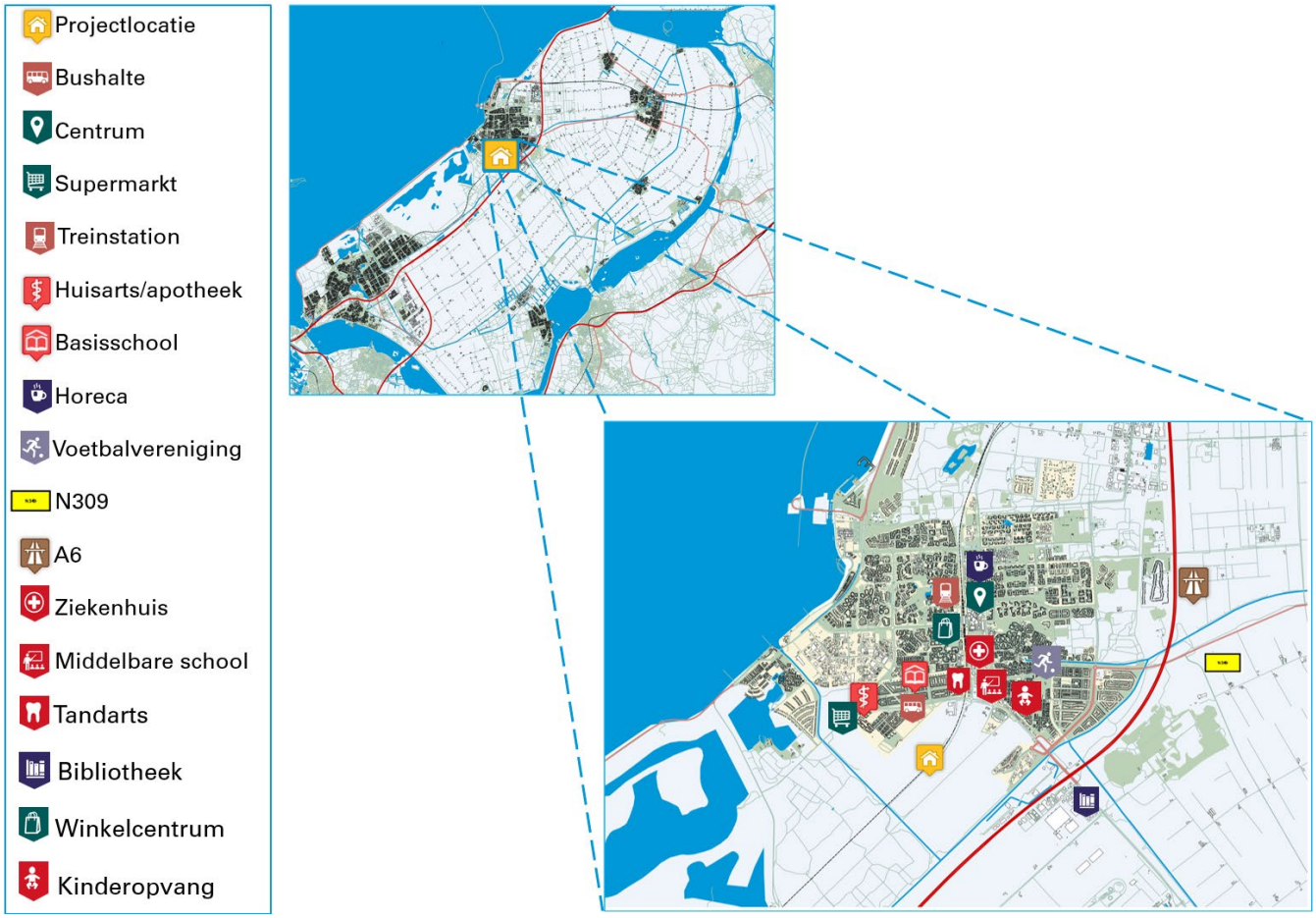
We beschrijven de omgeving, ligging en andere kenmerken van het plan. In de onderstaande tabel staan de inhoudelijke kenmerken van het woningbouwprogramma van fase 1, zoals opgenomen in de Mastervisie 2023 en aangescherpt met het meest recente programma.

We toetsen dit programma – zoals weergegeven in de tabel – aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. In de volgende paragrafen lichten we onderdelen van het programma verder toe.

Tabel 2: Projectprofiel Zuiderhage

Kenmerk	Toelichting
Ligging & ontsluiting	• Het plan ligt in de gemeente Lelystad, aan de zuidkant van de stad. • Het plangebied betreft het gebied tussen de Larserdreef, de Westerdreef, het Havendiep, de Lage Dwarsvaart en de Lage Vaart.
Huidige bestemming	• Voor het gehele plangebied gelden nu twee bestemmingsplannen, namelijk 'Lelystad Zuid II' (onherroepelijk vastgesteld op 7-10-1986) en 'Warande fase 1' (onherroepelijk vastgesteld op 25-02-2010). De eerste fase van het plan ligt geheel binnen de grenzen van 'Warande fase 1'. • Binnen dit plangebied ('Warande fase 1') zijn verschillende bestemmingen aanwezig: 'Bedrijf', 'Bos', 'Detailhandel – volumineuze detailhandel', 'Gemengd 1', 'Gemengd 2', 'Groen', 'Maatschappelijk – Justitieel', 'Verkeer', 'Verkeer – Railverkeer', 'Verkeer – Verblijfsgebied', 'Water' en 'Wonen'. • Daarnaast zijn er ook meerdere nog uit te werken bestemmingen: 'Centrum 1 – uit te werken bestemming', 'Centrum 2 – uit te werken bestemming', 'Gemengd 1 – uit te werken bestemming', 'Gemengd 2 – uit te werken bestemming' en 'Wonen – uit te werken bestemming'.
Nieuwe situatie	• Een gemengd gebied waar meerdere functies worden uitgevoerd. • Wonen: het gehele plan bevat circa 13.000 woningen. Deze worden in verschillende fases ontwikkeld. In fase 1 worden maximaal 2.400 woningen gebouwd. • Niet-wonen: het plan voorziet in fase 1 in circa 3.720 m² maatschappelijk-commercieel vastgoed en in circa 40.000 m² ruimte voor bedrijven en/of bedrijventerrein
Nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO)?	• Ja, het plan betreft een nieuwe stedelijke ontwikkeling.
Bestaand stedelijk gebied (BSG)?	• Het plan ligt voor een klein gedeelte binnen het BSG (plangebied bij Markergouw, zie figuur 1). Het overige gedeelte ligt buiten (overig plangebied) het BSG.

Figuur 1: Locatieprofiel Zuiderhage



Bron: Stec Groep, 2024.

2.2 Zuiderhage is een 'nieuwe' stedelijke ontwikkeling

Met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand wordt bij een nieuwe stedelijke ontwikkeling bij het omgevingsplan rekening gehouden met de Ladder voor duurzame verstedelijking. Artikel 5.129g lid 1 en 2 Bkl zijn dan relevant en luiden als volgt:

1 Dit artikel is van toepassing op een **stedelijke ontwikkeling** die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, een woningbouwlocatie, een detailhandelsvoorziening of een andere stedelijke voorziening die voldoende substantieel is.

2 Voor zover een omgevingsplan voorziet in een **nieuwe stedelijke ontwikkeling**, wordt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand in het omgevingsplan rekening gehouden met:

a. de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling; en

b. als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied: de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien.

De nadere afweging van de behoefte en mogelijkheden binnen stedelijk gebied zijn aan de orde voor zover wordt voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het Bkl geeft geen ondergrens voor een stedelijke ontwikkeling. Uit jurisprudentie die zich heeft gevormd onder de oude Ladder[1] volgt dat in beginsel sprake is van een stedelijke ontwikkeling vanaf 12 woningen. Bij overige functies zoals bedrijventerreinen en detailhandelsvoorzieningen volgt dat de grens op circa 500 m^2 vloeroppervlak en ruimtebeslag ligt. Dit betekent dat de beoogde 1.950 tot maximaal 2.400 woningen en niet-wonen functies in fase 1 in het voorgenomen plan zich kwalificeren als stedelijke ontwikkeling.

Van een **nieuwe** stedelijke ontwikkeling is in beginsel sprake als de stedelijke ontwikkeling een nieuw of groter beslag op de ruimte legt dan het vigerend planologisch regime. Een stedelijke ontwikkeling is ook nieuw wanneer sprake is van een functiewijziging met wezenlijke ruimtelijke effecten. Er ligt al een uitwerkingsplicht op de gronden. In beginsel is hiervoor een dubbele toets op de Ladder aan de orde. Wij taxeren daarom dat een beschrijving van de behoefte nodig is.

2.3 Zuiderhage ligt buiten stedelijk gebied

Voor stedelijke ontwikkelingen die buiten het stedelijk gebied liggen moeten (on)mogelijkheden worden afgewogen om binnen het stedelijk gebied in die behoefte te voorzien. Daarom checken we hier of de voorgenomen ontwikkeling binnen of buiten het stedelijk gebied ligt. In bijlage A van het Bkl staat de volgende definitie:

Stedelijk gebied: op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen.

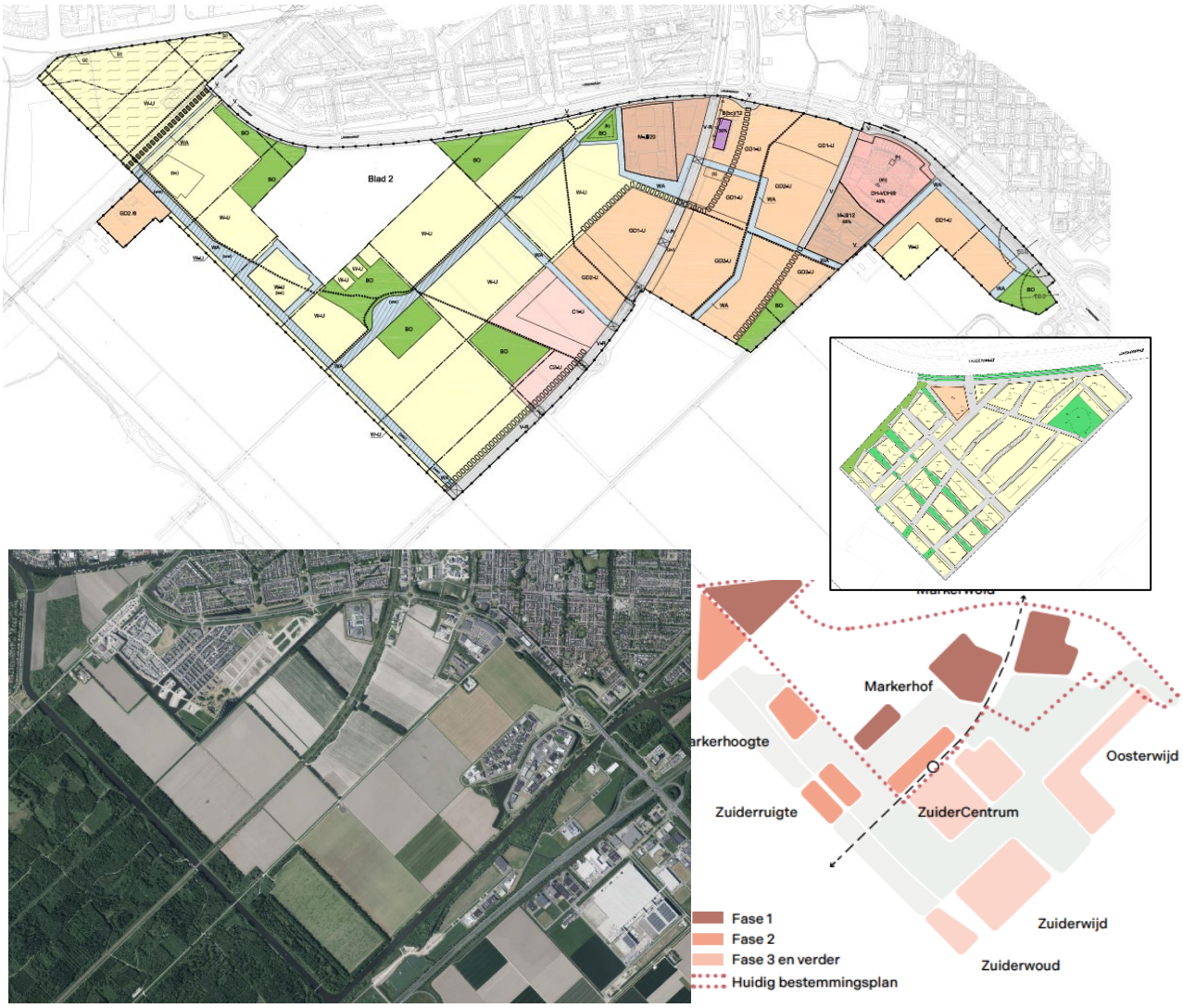
In afwijking van bovenstaande beschrijving van stedelijk gebied volgt uit artikel 5.129g dat het stedelijk groen aan de rand van bebouwing wel tot het stedelijk gebied hoort voor de Ladder voor duurzame verstedelijking. Hiermee is aangesloten op jurisprudentie die is gevormd onder de oude Ladder rondom het begrip bestaand stedelijk gebied.

Onderstaand figuur toont de projectlocatie (bestemmingsplan, luchtfoto en fasering). We richten ons voor dit onderzoek op fase 1. Al deze ontwikkelgebieden liggen binnen het vigerende plan ‘Warande fase 1’. Dit plan bestaat voor een groot gedeelte uit uitwerkingsplichten. Tot op heden zijn veel van deze bestemmingen dan ook nog niet gerealiseerd en is het braakliggend terrein (zie luchtfoto). Op basis hiervan taxeren wij dat zowel de ligging van het plangebied aan de buitenrand van de stad als de onuitgewerkte uitwerkingsplichten maken dat er sprake is van een ontwikkeling buiten het BSG. Daarom is er voor dit plan een motivering nodig waaruit blijkt dat de behoefte waarin het plan al dan niet voorziet niet binnen BSG kan worden gerealiseerd.

Voor twee gebieden geldt een uitzondering. Dit gaat om het ontwikkelingsgebied rondom Markergouw en Zuiderhagecampus (zie afbeelding rechtsonder in figuur). Deze gebieden zijn aan drie zijden omsloten met bebouwd stedelijk weefsel. Hierdoor taxeren wij dat deze gebieden in beginsel BSG-locaties zijn. Desalniettemin ligt een groot deel van fase 1 buiten BSG waardoor een motivering op dit punt nodig is.

[1] Zie bijvoorbeeld de overzichtsuitspraak van de Raad van State: link naar de uitspraak

Figuur 2: Ligging planlocatie (vigerend planologisch regime, luchtfoto en fasering)



Bron plankaart en luchtfoto: Omgevingsplan 'Warande fase 1', Omgevingsloket.nl (2024). Bron fasering: Mastervisie Zuiderhage, 2023.

Geen alternatieven binnen bestaand stedelijk gebied geschikt of beschikbaar voor de integrale ontwikkeling van Zuiderhage

Zuiderhage is een grootschalig project waarin wonen en werken samenkomen. Deze mix zorgt voor een levendig woon- en werkklimaat. De integratie van functies is essentieel voor de aantrekkelijkheid van Lelystad. Zo blijft de stad vitaal en wordt het weer een aantrekkelijke plek om te wonen, werken en verblijven. Het plan voorkomt dat opnieuw een monotone, eenzijdige en onaantrekkelijke wijk ontstaat. Zuiderhage sluit aan bij de ambitie om Lelystad te versterken als complete stad.

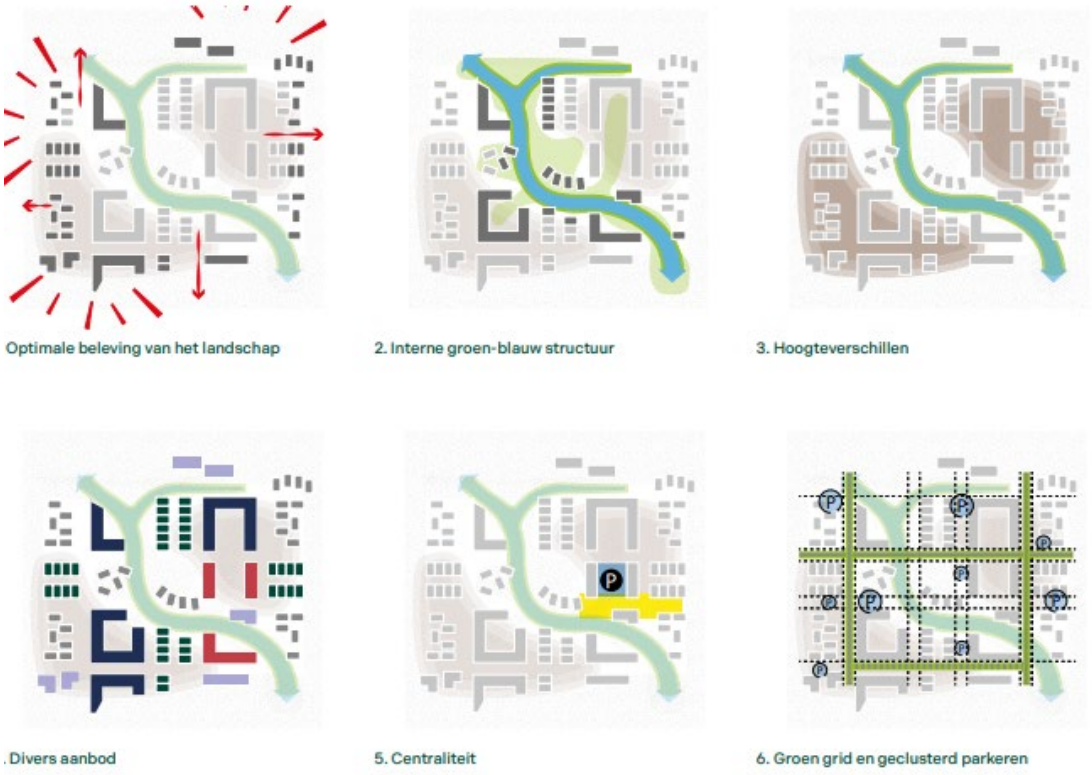
Afweging locatiekeuze: Het plangebied ligt buiten het bestaande stedelijke gebied. Daarom is onderzocht of de ontwikkeling ook binnen het bestaande stedelijke gebied mogelijk is. Die afweging is belangrijk in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Er zijn geen logische, geschikte alternatieven binnen het bestaande stedelijke gebied. De redenen:

- Zuiderhage is een grootschalige, integrale gebiedsontwikkeling waarin functies elkaar versterken. Binnen het bestaande stedelijke gebied is daarvoor onvoldoende ruimte.
- De Mastervisie laat zien dat het plan inzet op een ruim opgezette, groene woonwijk. Die kwaliteit is binnen het bestaande stedelijke gebied niet te realiseren.

- De omvang en het karakter van het plan vragen om een locatie buiten het bestaande stedelijke gebied.

Figuur 3: Opbouw van buurtschappen uit mastervisie Zuiderhage



Bron: Mastervisie 'ZuiderC' (nu: Zuiderhage) (2023)

3. Laddertoets Wonen

3.1 Check potentieel ruimtelijk verzorgingsgebied

Om de woningbehoefte in fase 1 van Zuiderhage goed in beeld te brengen, starten we met het afbakenen van het verzorgingsgebied – oftewel de marktregio. In Nederland verhuist het merendeel van de mensen binnen de eigen gemeente. Dat geldt ook voor Lelystad (zie tabel 2 en figuur 3). Verhuisbewegingen nemen af naarmate de afstand groter wordt.

Binnenlandse migratie, buitenlandse migratie, geboorte en sterfte zijn verwerkt in de huishoudensprognoses. Deze prognoses vormen de basis voor het bepalen van de vraag en daarmee de behoefte.

Voor een zorgvuldige afweging in de Laddertoets kijken we naar zowel het lokale als het regionale niveau. We nemen de gemeente Lelystad als uitgangspunt, én de bredere marktregio: de Metropoolregio Amsterdam en de overige gemeenten in Flevoland (Dronten, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde). We baseren ons op verhuisbewegingen en regionale afstemming binnen de MRA en Flevoland. Hieronder lichten we dit verder toe.

Sterke verhuisrelaties met MRA-gemeenten en gemeenten in provincie Flevoland

Uit CBS-migratiecijfers (2023, meest recente data) over de periode 2011–2022 blijkt dat circa 64% van alle vestigers in Lelystad afkomstig is uit Lelystad zelf (zie tabel 2). Uit recenter onderzoek blijkt dat ook meer dan de helft van de starters uit Lelystad binnen de eigen gemeente verhuist (CBS/WSW, Lokale Monitor Wonen, 2024) Daarnaast zijn er duidelijke verhuisrelaties met omliggende gemeenten, vooral binnen de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en de provincie Flevoland. De sterkste relatie bestaat met Almere: circa 8% van de instroom komt daar vandaan. Ook Amsterdam (4%) en Dronten (2%) leveren een aandeel.

In totaal verhuisden circa 14.400 personen vanuit de MRA naar Lelystad, goed voor ongeveer 17% van de totale instroom. Vanuit Flevoland kwamen 10.900 personen, wat neerkomt op circa 13%. De overige 15% komt uit andere gemeenten verspreid over Nederland. Daarmee is circa 85% van de instroom afkomstig uit de MRA en Flevoland.

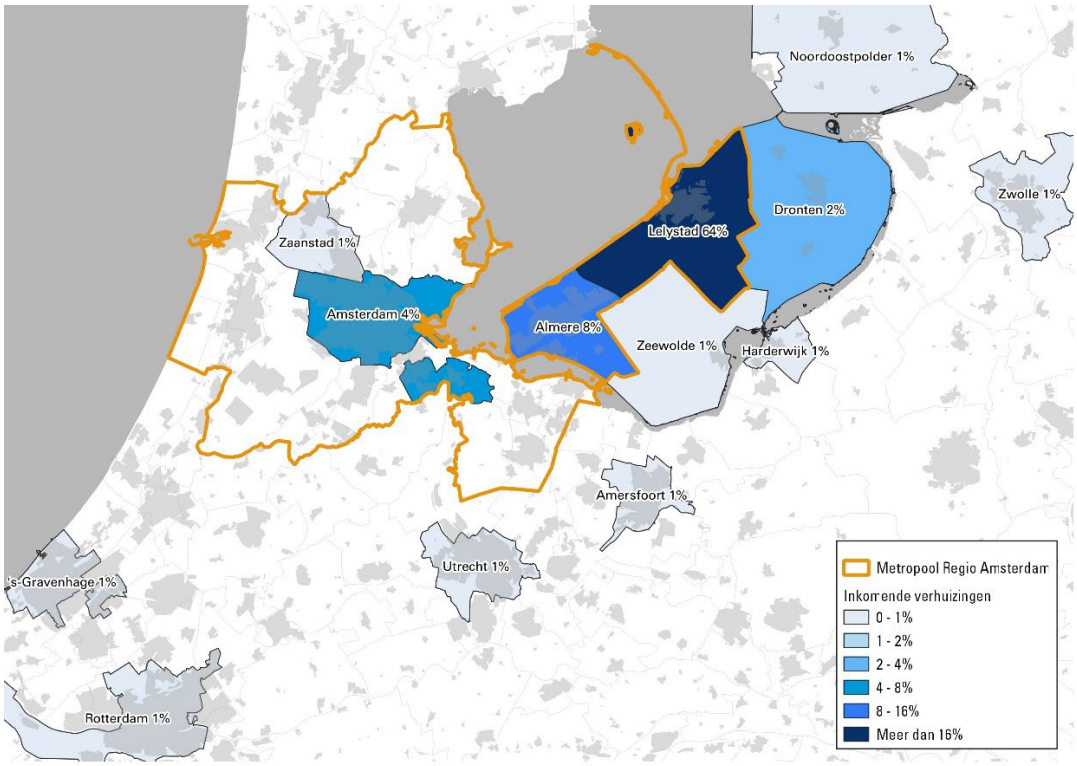
De reguliere regionale migratie is verwerkt in de huishoudensprognoses die de basis vormen voor het bepalen van de vraag en behoefte. Bij bijzondere woningbouwprojecten – zoals Zuiderhage – kan het aandeel instromers van buiten Lelystad toenemen, mits het plan aantoonbaar voorziet in regionale behoefte.

Tabel 3: Inkomende verhuizingen gemeente Lelystad, periode 2011 t/m 2022

		Aantal verhuisde personen	Aandeel van totale instroom
Totaal verhuisde personen binnen gemeente Lelystad		55.610	64%
Totaal verhuisde personen van buiten gemeente Lelystad		31.340	36%
Metropool Regio Amsterdam (MRA)	Almere	7.335	8%
	Amsterdam	3.805	4%
	Zaanstad	510	1%
	Overige gemeenten MRA	2.745	3%
	Totaal MRA	14.395	17%
Totaal verhuisde personen binnen provincie Flevoland		10.890	13%
Provincie Flevoland	Dronten	2.050	2%
	Zeewolde	640	1%
	Noordoostpolder	780	1%
	Urk	80	0%
	Totaal Flevoland (m.u.v. MRA-gemeenten)	3.555	4%
Overige gemeenten in Nederland		13.390	15%
Totaal		**86.950**	**100%**

Bron: CBS (2023), verwerking Stec Groep (2024). Afgerond op vijftallen.

Figuur 4: Inkomende verhuizingen gemeente Lelystad, periode 2011 t/m 2022



Bron: CBS (2023), Stec Groep (2024).

3.2 Prognose laat zien: naar verwachting vraag naar 10.700 woningen in komende 15 jaar

Om de additionele woningvraag binnen de marktregio, zowel lokaal als regionaal, te bepalen, brengen we verschillende actuele huishoudensprognoses en woningbehoefteprognoses in beeld. We kijken hiervoor naar de periode 2025 tot en met 2040 en maken de doorkijk naar 2050. Ook is een 10-jaarsperiode opgenomen, een veelgebruikte maar niet verplichte tijdspanne. Dit doen we om zicht te krijgen op mogelijke keuzes in de fasering van fase 1 en de daarop volgende fases. We doen dit wederom zowel op lokaal niveau als op regionaal niveau.

We hanteren bij het bepalen van de behoefte het uitgangspunt 'vraag minus (plan)aanbod = behoefte'. Deze methode is een gangbare manier binnen de Laddersystematiek om de behoefte in beeld te brengen.

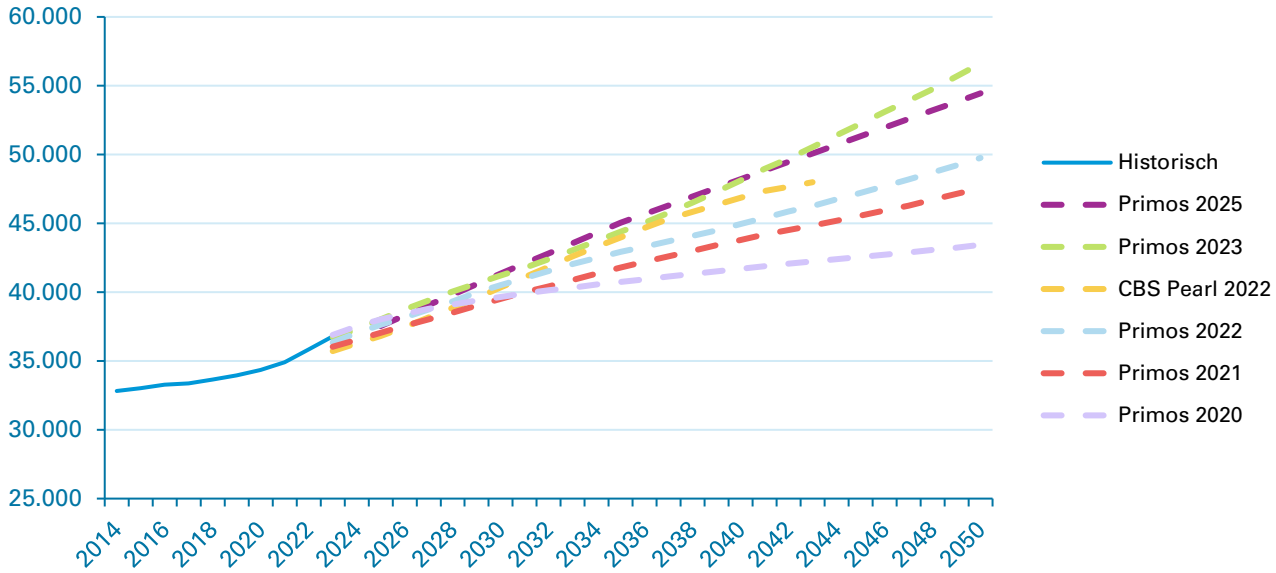
Actuele huishoudensprognose als vertrekpunt

De Primos 2025 prognose is de meest actuele prognose voor het bepalen van de woningvraag in de marktregio. Primos is een huishoudensprognose opgesteld door ABF Research op landelijk, regionaal en lokaal schaalniveau. De Primos-prognoses worden jaarlijks geactualiseerd op basis van de laatste trends en sluiten aan op de nationale prognose van het CBS. De Primos-prognose vormt de basis voor vele woningbehoefteonderzoeken en Laddertoetsen door het gehele land. Wel gaan prognoses – zeker op langere termijn – gepaard met onzekerheden. Vandaar dat we in de onderstaande figuur een bandbreedte laten zien die is bepaald door een aantal verschillende prognoses, waaronder de Primos-prognoses van verschillende jaren en de CBS Pearl prognose. Voor de Laddertoets gaan we uit van de meest actuele, dus Primos 2025.

Lokaal groeit het aantal huishoudens met circa 7.500 huishoudens in komende 10 jaar

Op de korte termijn zien we een robuust beeld vanuit alle prognoses, namelijk een sterke groei. Uit Primos2025 volgt tot 2035 een huishoudensgroei van 7.510 huishoudens in Lelystad. Voor 2025-2040 gaat het om een huishoudensgroei van +10.670 en voor de periode daarna (2040-2050) om nog eens +6.240 huishoudens.

Figuur 5: Historische huishoudensontwikkeling en -prognoses tot en met 2050 voor gemeente Lelystad

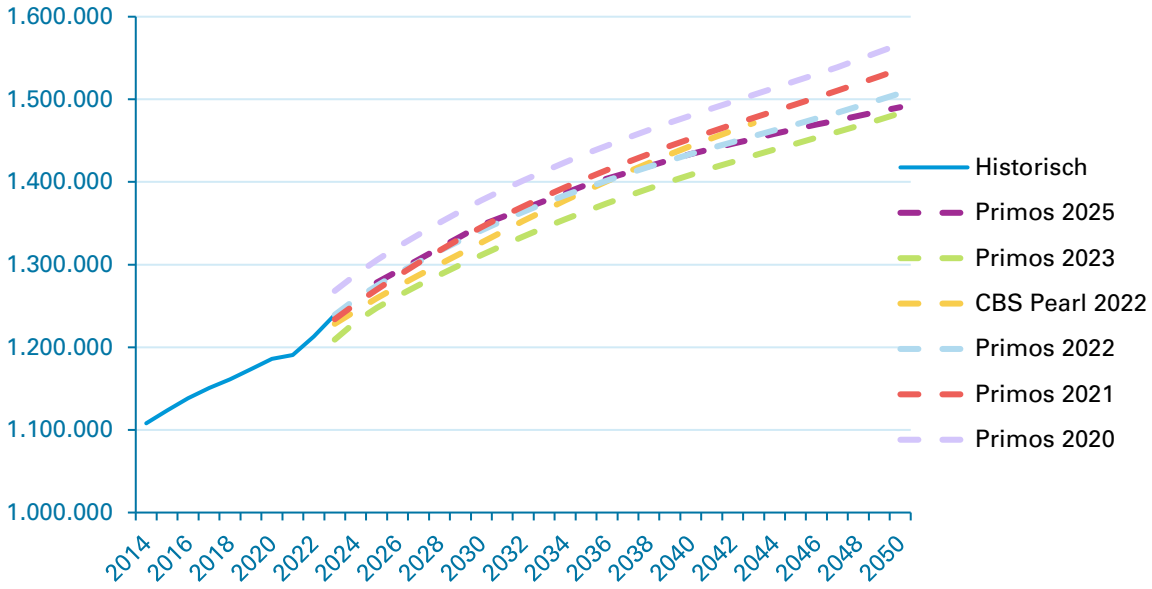


Bron: CBS (Historisch, 2014 – 2023), CBS (Pearl 2022), ABF (Primos 2020 t/m 2025). Verwerking Stec Groep, 2025.

Regionaal groeit het aantal huishoudens met circa 118.200 huishoudens in periode 2025-2035

Op regionaal niveau kijken we naar dezelfde prognoses voor het bepalen van de toekomstige woonbehoefte. In figuur 5 is te zien dat het beeld van deze prognoses voor de MRA en overige gemeente in de provincie Flevoland wederom overeenkomt: sterke groei. In periode 2025-2035 prognosticeert Primos2025 een groei met circa 118.200 huishoudens. Tot en met 2040 wordt – afhankelijk van de prognose - een groei verwacht tussen de 161.450 en 175.000 extra huishoudens. Ook daarna laat iedere prognose nog een groei zien.

Figuur 6: Historische huishoudensontwikkeling en -prognoses tot en met 2050 voor MRA + overig Flevoland



Bron: CBS (Historisch, 2014 – 2023), CBS (Pearl 2022), ABF (Primos 2020 t/m 2025). Verwerking Stec Groep, 2025.

Tabel 4: Ontwikkeling woningvraag 2025 tot en met 2040

	Stand 2025	Ontwikkeling 2025-2035 conform Primos2025	Ontwikkeling 2025 t/m 2040
Gemeente Lelystad	37.540	**+7.500**	**+10.700**
MRA en overige gemeenten provincie Flevoland	1.278.250	**+118.200**	**+155.800**

Bron: CBS (Historisch, 2014 – 2023), CBS (Pearl 2022), ABF (Primos 2020 t/m 2025). Verwerking Stec Groep, 2025. Afgerond op honderdtallen.

Huishoudensprognose conservatieve inschatting, Lelystad kiest voor sterke groei in woonvisie

De huishoudensprognoses geven mogelijk conservatieve inschatting van de woningbouwopgave voor Lelystad. Hierbij speelt bijvoorbeeld het woningtekort mee en de mate waarin Lelystad erin slaagt om nieuwe huishoudens aan te trekken om in een regionale behoefte te voorzien. In het beleid van de gemeenten worden hiervoor drie scenario's geschetst, deze worden toegelicht in

het kader hieronder. In de Woonvisie 2022-2027 legt de gemeente de ambitie neer om tot 2040 te groeien met 40.000 nieuwe woningen.

Woningbehoefteonderzoek Lelystad: drie scenario's

De woonvisie van Lelystad ('Een leven lang wonen in Lelystad') presenteert woningbouwaantallen voor de komende jaren. Deze zijn gebaseerd op het woonbehoefteonderzoek van 2 april 2021. Daarin worden drie groeiscenario's geschetst:

Autonome groei
Dit scenario is gebaseerd op de gemeentelijke bevolkingsprognose en de ontwikkeling van de gemiddelde huishoudensgrootte (bron: O&S Lelystad, 2020). Lelystad groeit in dit scenario met 7.775 woningen tot 2040.

15.000-scenario
Dit is een gemeentelijke ambitie. Lelystad wil tot 2040 15.000 woningen toevoegen. De focus ligt op het aantrekken van midden- en hoge inkomensgroepen uit de MRA en omliggende regio's (zoals Zwolle), én op het vasthouden van huidige huishoudens.

40.000-scenario
Dit scenario zet in op een schaalsprong. Lelystad groeit tot 2040 met 40.000 woningen. De stad richt zich op een breed scala aan doelgroepen, waaronder stedelijk-georiënteerde huishoudens en inkomensgroepen uit de MRA en andere regio's.

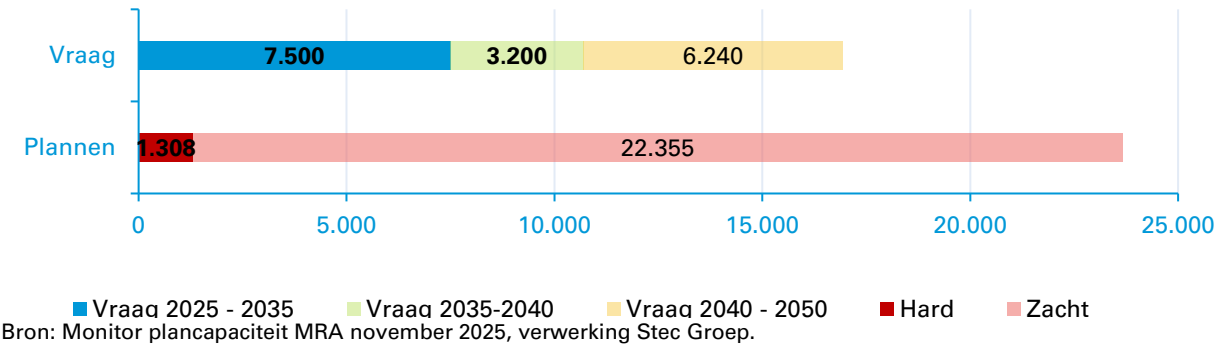
3.3 Resterende behoefte na inhalen woningtekort en met aftrek van harde plannen is circa 10.265 woningen

Om de behoefte te bepalen confronteren we de woningvraag met de harde plancapaciteit. Harde plancapaciteit betreft de nog onbenutte ruimte voor woningbouw die in vastgestelde en onherroepelijke bestemmingsplannen resteert.

Lokaal circa 1.310 woningen in harde plannen, binnen MRA gaat het om circa 141.800 woningen

De totale (netto) harde plancapaciteit in de gemeente Lelystad bestaat uit 1.310 woningen. Voor de MRA gaat het om een harde plancapaciteit van 141.800 woningen ten opzichte van een vraag in de komende 10 jaar van 118.200 (toegewerkt wordt naar een programmering van 130% conform de woondeal).

Figuur 7: Confrontatie woonvraag en -aanbod 2025 – 2050, gemeente Lelystad



Bron: Monitor plancapaciteit MRA november 2025, verwerking Stec Groep.

Lokaal behoefte aan circa 9.390 woningen

Om te bepalen of de woningen in fase 1 van Zuiderhage voorzien in een behoefte, vergelijken we de woningvraag met de (netto) harde plancapaciteit. We kijken naar de periode 2025–2040, een horizon van 15 jaar.

In Lelystad resteert tot 2040 een woningbehoefte van circa 9.390 woningen (10.700 vraag minus ca. 1.310 hard planaanbod). Ook wanneer we van een periode van 10 jaar uitgaan, resteert er een behoefte van een kleine 6.200 woningen. Op regionaal niveau – tot 2040 – is er een resterende behoefte van ruim 14.000 woningen (155.820 vraag minus 141.800).

Fase 1 van Zuiderhage, met maximaal 2.400 woningen, draagt dus bij aan zowel de lokale als de regionale woningbehoefte. Het toevoegen van de beoogde 2.400 woningen past binnen de behoefte.

Woningtekort als extra opgave

De woningbehoefte is naar verwachting hoger dan alleen de groei. Er is namelijk al een fors tekort. Om de woningmarkt gezond te maken, moet dit tekort worden ingelopen.
Volgens analyses van ABF is daarvoor een inhaalslag van 875 woningen nodig (tot een maximaal tekort van 2%). Daarmee komt de totale woningbehoefte tot 2040 uit op circa 10.265 woningen.

4. Afweging niet-wonen functies

Het niet-wonen programma is nog ruim gedefinieerd, hierbij wordt – wanneer initiatieven zich voordoen – een specifieke Laddercheck gedaan. Een richtinggevend aantal vierkante meters is voor fase 1 gedefinieerd, een concrete afbakening van de functies nog niet.

De voorliggende Laddertoets vormt een (globaal) overkoepelend toetsingskader voor het niet-wonen programma. Dit is de basis voor het toetsen van toekomstige initiatieven. Voorliggende toets is vooruitlopend daarop opgesteld, gaat uit van de vereisten die in het omgevingsplan worden opgenomen en geeft een eerste kader. Onderstaand programma is het huidige uitgangspunt voor fase 1 van de ontwikkeling.

Tabel 5: Programma Zuiderhage Fase 1

Programma	Type	Omvang
Niet-wonen	Maatschappelijk commercieel	3.720 m²
	Bedrijven(terrein)	40.000 m²

Bron: HaskoningDHV (22 januari 2025).

4.1 Maatschappelijk-commercieel

Commerciële dienstverlening

Het huidige programma voor Zuiderhage bevat circa 3.700 m² voor maatschappelijk-commerciële functies. Denk hierbij aan commerciële dienstverleners zoals een uitzendbureau, kapper, schoonheidssalon, stomerij, makelaar of ambachtelijke bedrijven zoals een lijstenmakerij, stoffeerderij of kledingreparatie. Deze voorzieningen zorgen voor een levendige plint en dragen bij aan de kwaliteit van de leefomgeving.

De behoefte aan deze functies komt vooral vanuit huidige inwoners van Lelystad en toekomstige bewoners van Zuiderhage. Op basis van een benchmarkanalyse schatten we de behoefte indicatief in.

Voor deze analyse gebruiken we landelijke cijfers van Locatus (2024). Bij circa 2.300 woningen (gemiddelde van de bandbreedte) verwachten we een behoefte aan 5 tot 7 consumentgerichte dienstverleners. Gemiddeld beslaat een commerciële dienstverlener zo'n 50 tot 200 m² bruto vloeroppervlak. Daarmee ligt de indicatieve behoefte tussen de 250 en 1.400 m².

Maatschappelijke voorzieningen

Het programma voor Zuiderhage bevat ook ruimte voor maatschappelijke functies. Denk aan voorzieningen zoals onderwijs, zorg, sportaccommodaties en buurthuizen. Gezien het aantal geplande woningen is een basisniveau aan maatschappelijke voorzieningen wenselijk.

Voor deze voorzieningen is het belangrijk dat er logische, programmatische en fysieke verbindingen zijn met omliggende wijken. Maatschappelijke functies concurreren ruimtelijk niet met andere locaties. Vanuit het perspectief van de Ladder verwachten we dan ook geen ruimtelijk onaanvaardbare leegstandseffecten.

4.2 Bedrijventerrein

Het plan maakt circa 40.000 m² aan bedrijven of circa 4 hectare bedrijventerrein mogelijk. De precieze invulling van deze functie is nog niet afgebakend en moet bij mogelijke initiatieven worden beschouwd. Zo wordt met de definitie 'bedrijven' doorgaans iets anders bedoeld dan met de definitie 'bedrijventerrein'. Voor de afweging van de niet-wonen functies geven we voor beide type ontwikkelingen enkele kaders mee.

Bedrijven

Kleinschalige bedrijvigheid in Zuiderhage

Met de functie 'bedrijven' doelen we op kleinschalige of informele bedrijfsgebouwen in een gemengd gebied of solitaire bedrijven in het buitengebied. Denk aan bedrijfs-, kantoor- of praktijkruimten van circa 50 tot 500 m².

De vraag naar kleinschalige bedrijfsruimte hangt sterk af van de ruimtelijke mogelijkheden en de stedenbouwkundige inpassing. Een heldere omschrijving van deze functie in bijvoorbeeld het omgevingsprogramma is cruciaal. Zo kan in een later stadium gerichter worden getoetst of er behoefte is aan deze functie.

Ruimtevraag en behoefte-inschatting

We baseren de inschatting van de toekomstige ruimtevraag op de analyse Behoefteraming bedrijventerreinen Flevoland (Stec Groep, 2025). Deze analyse geeft inzicht in de behoefte aan het werkmilieu 'gemengd/interactie'. Dit type werkmilieu omvat lichte, kleinschalige bedrijvigheid in een gemengd stedelijk gebied.

Tot 2035 is er in Flevoland een uitbreidingsvraag van 12 tot 15 hectare. Voor Lelystad betekent dit een behoefte van circa 4,7 tot 5,9 hectare. Binnen het harde planaanbod is nu slechts 1 hectare beschikbaar. Er resteert dus een behoefte van circa 3,7 tot 4,9 hectare. Zuiderhage kan mogelijk (deels) in deze behoefte voorzien.

Vastgoedeisen en doelgroep

De behoefte aan kleinschalige bedrijfsruimte hangt ook af van het type vastgoed dat in Zuiderhage wordt gerealiseerd. Denk aan kenmerken zoals hoogte, diepte en de aanwezigheid van een overheaddeur. Hoe ruimer de mogelijkheden, hoe breder de doelgroep en hoe groter de verwachte vraag.

Om meer grip te krijgen op de eisen van deze doelgroep, geven we in de onderstaande tabel een overzicht van de belangrijkste kenmerken en locatie-eisen. Deze tabel is indicatief en bedoeld ter inspiratie.

Tabel 6: Kenmerken kleinschalige maak- en ambachtelijke bedrijven met behoefte aan bedrijfsruimte

Kenmerk	Toelichting
Impressie	 
Marktgebied en -dynamiek	• Primair (boven)lokaal of subregionaal. • Vaak een sterke lokale binding, vanwege onder andere herkomst werknemer(s), inbedding in de lokale gemeenschap en verbondenheid van eigenaar met plaats en gemeente. • Dynamiek speelt zich bovengemiddeld af in bestaande voorraad, maar kan ook plaatsvinden in nieuwbouw. In deze sector is flexibiliteit en betaalbaarheid van groot belang.
Bereikbaarheid	• Vestiging aan doorgaande wegen (radialen) is in veel gevallen voldoende; directe bereikbaarheid aan N-wegen of A-wegen is een pré. • Bereikbaarheid met OV is een pré, geen doorslaggevend criterium.
Kenmerken bedrijfsruimte	• Behoefte aan werkplaats/atelier, mogelijkheden om te combineren met verkoop en meestal ook ruimte voor magazijn. In het atelier is natuurlijk daglicht wenselijk. • Clusters op plekken in de stad met een duidelijke eigen identiteit. • Werkplaats en winkel/kantoor bij voorkeur eigen entree. • Omvang van circa 100 tot 500 m² bvo. • Vrije hoogte van 4 tot 5 meter.
Prijsindicatie	• €100-125/m²/jaar
Belang van interactie	• Nabijheid van anderen/netwerk is cruciaal, voor samenwerking, gezelschap en kostendeling.

Bron: Stec Groep, 2025

Bedrijventerrein

Wanneer de ontwikkeling daadwerkelijk ruimte biedt voor een bedrijventerrein, kunnen andere type bedrijven zich in het gebied vestigen. Dit zijn naar verwachting bedrijven met een relatief lage milieu-/hindercategorie die goed te mengen of grenzen zijn aan een woonwijk. Uit het rapport 'Behoefteraming bedrijventerreinen Flevoland' (Stec Groep, 2025) blijkt dat er in Flevoland nog een behoefte resteert tot en met het jaar 2040 van circa 125 tot 320 hectare bedrijventerrein. Dit is als volgt opgebouwd:

Vraag in Flevoland tot en met 2035

De uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen in Flevoland bedraagt 236 tot 309 hectare in de periode 2024 tot en met 2035, afhankelijk van het lage of hoge ontwikkelscenario (bron: Stec Groep, 2025). Naast uitbreidingsvraag verwachten we in de periode 2024 tot en met 2035 ook een vervangingsvraag van in totaal circa 8 hectare. Verder schatten we de indicatieve bandbreedte voor de additionele vraag op zo'n 60 tot 120 hectare in de periode tot en met 2035.

Planaanbod

Het uitgeefbaar hard planaanbod bestaat uit zo'n 185 hectare (waarvan 108 hectare onder optie/gereserveerd[2]). Het overig hard planaanbod bestaat uit 186 hectare. Deze plannen variëren in status en geplande startuitgifte. In totaal dus 371 hectare hard planaanbod (bron: IBIS, 2023; inventarisatie gemeenten, 2024; bewerking Stec Groep, 2024).

Behoefte tot en met 2035

In het hoge scenario ontstaat een kwantitatief tekort (ofwel behoefte) aan bedrijventerreinen van circa 66 hectare in de periode 2024 t/m 2035. We confronteren daarvoor uitbreidingsvraag in het hoge scenario (309 ha.), de vervangingsvraag (8 ha.), en de additionele vraag in het hoge scenario (120 ha.) met het harde planaanbod (371 ha.). Bij eenzelfde confrontatie in het lage scenario is sprake van een overaanbod van circa 67 hectare bedrijventerrein in de periode 2024 t/m 2035.

Behoefte tot en met 2040

Ook na 2035 is er echter nog sprake van uitbreidingsvraag. In de periode 2036 tot en met gaat het om een uitbreidingsvraag van 119 (lage scenario) tot 156 hectare (hoge scenario). Bovendien speelt in die periode nog een vervangingsvraag die kan oplopen tot maximaal 47 hectare. We schatten de additionele vraag voor die periode indicatief in op zo'n 25 tot 50 hectare.

Als we vraag en aanbod voor de gehele periode 2024 t/m 2040 confronteren, dan zien we in het hoge scenario een kwantitatief tekort (ofwel behoefte) aan bedrijventerreinen van circa 319 hectare. In het lage scenario leidt de confrontatie tot een kwantitatieve behoefte aan bedrijventerreinen van circa 124 hectare.

Vraag-aanbodconfrontatie voor gemeente Lelystad

Naast provincie Flevoland is er voor gemeente Lelystad een verdieping gemaakt. Op basis van de analyse van de ruimtevraag en de kenmerken van het (harde) planaanbod in gemeente Lelystad, is een vraag-aanbod confrontatie gemaakt en trekken we de volgende conclusies:

- We constateren dat de uitbreidingsvraag in de gemeente Lelystad 93 tot 122 hectare bedraagt in de periode 2024 tot en met 2040, afhankelijk van het lage of hoge ontwikkelscenario (bron: Stec Groep, 2025). Het uitgeefbaar hard planaanbod bestaat uit circa 67 hectare (bron: IBIS,

[2] Het is niet zeker of de opties en reserveringen doorgang vinden. Ze zijn als gevolg niet te interpreteren als reeds vervulde aanbod en daarmee (nog) niet in mindering te brengen op het harde aanbod. Opties en reserveringen die doorgang vinden en voortkomen uit uitbreidingsvraag of vervangingsvraag (van na 1-1-2024) moeten ook bij de vraag in mindering worden gebracht.

2023; Inventarisatie gemeente, 2024). Hiervan is circa 22 hectare onder optie of gereserveerd (peildatum 1-1-2024).
- We confronteren de uitbreidingsvraag in het hoge scenario ha.) met het totale harde planaanbod (67 ha.). Zo ontstaat kwantitatief gezien een behoefte aan bedrijventerreinen van circa 55 hectare in de periode 2024 tot en met 2040. In het lage scenario leidt de confrontatie van de uitbreidingsvraag (93 ha.) enerzijds en het harde planaanbod anderzijds (67 ha.) tot een kwantitatieve behoefte aan bedrijventerreinen van circa 26 hectare in de periode 2024 tot en met 2040.

Onderzoek naar Ruimte voor Economie in Lelystad laat eveneens MKB-behoefte in Zuiderhage zien

Naast de raming van de vraag naar bedrijventerreinen is aanvullend onderzoek uitgevoerd door Buck Consultants International: Ruimte voor de Economie van Morgen in Lelystad (april 2023). Ook dit onderzoek bevestigt de grote behoefte aan economische ontwikkeling in Lelystad.

Het gebied Warande – waar Zuiderhage deel van uitmaakt – wordt daarin expliciet genoemd als enige geschikte locatie voor MKB-bedrijvigheid:

"De gebiedsontwikkeling Warande wordt gezien als een zeer geschikte locatie met de juiste locatiefactoren om te kunnen voorzien in deze ruimtebehoefte van het MKB. Het gebied heeft een gunstige ligging, die goed aansluit op de bestaande bedrijventerreinen Flevopoort en Zuiderpark. Met 40 hectare aan netto bedrijventerreinen kunnen naar schatting 1.300 tot 1.500 banen gecreëerd worden voor inwoners van verschillende opleidingsniveaus."

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat Lelystad nog circa 4 hectare aan binnenstedelijke bedrijvigheid nodig heeft. Op basis van deze inzichten is het programma voor bedrijven en bedrijventerrein in Zuiderhage vastgesteld op 40.000 m².

Beoogde plan voor de ontwikkeling van 4 hectare bedrijventerrein voorziet in een behoefte
Gezien de grote behoefte aan hectaren bedrijventerrein op de korte en lange termijn en zowel op lokaal als regionaal niveau, voorziet de beoogde 4 hectare bedrijventerrein naar verwachting in een behoefte. Op basis van historische uitgifte van bedrijventerreinen in de afgelopen jaren lijkt het bovendien realistisch om van de bovenkant van de bandbreedte uit te gaan voor de behoefteraming. Dit betekent dat er – naast de ontwikkeling in Zuiderhage – nog een forse behoefte aan bedrijventerrein resteert.

Belangrijk is dat er op het moment van initiatief nog eens wordt getoetst aan de actuele vraag-aanbodverhoudingen. Is het bijvoorbeeld nog steeds logisch om het hoge scenario voor de uitbreidingsvraag aan te houden of juist een lager scenario? Een actuele (korte) check hierop is belangrijk. Ook dient goed te worden afgewogen in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een min of meer reguliere bedrijventerreinontwikkeling of juist een specifiek soort bedrijvigheid en wat dit voor de behoefte aan die ontwikkeling betekent.

Colofon

Datum: 11 november 2025
Projectnummer: 24.012
Opdrachtgever: Gemeente Lelystad & Royal HaskoningDHV
Opdrachtnemer: Stec Groep
Adviseurs: Lukas Meuleman

Stec Groep
Onderzoek en advies over wonen, werken en leefomgeving
Postbus 217, 6800 AE Arnhem
Willemsplein 5, 6811 KA Arnhem

026 - 751 41 00
info@stec.nl
www.stec.nl