

# Verstandig vooruit: handreiking woonbeleid Lelystad



Eindrapportage Stad en Regio, februari 2021

Prof.dr. Gert-Jan Hospers & Dr. Piet Renooy

# Inhoudsopgave

<b>Hoofdboodschap en samenvatting</b>	p. 3
<b>1 Inleiding: Lelystad wil vooruit</b>	p. 4
<b>2 Groeiambities van nul tot nu</b>	p. 5
<b>3 Wonen in Lelystad in context</b>	p. 10
3.1 Relevante facts & figures	p. 10
3.2 Feelings uit stad en regio	p. 15
<b>4 Toekomst: wees realistisch!</b>	p. 20
4.1 Kansen, maar ook risico's	p. 20
4.2 Van kwantiteit naar kwaliteit	p. 25
<b>5 Daarom: verstandig vooruit</b>	p. 31
<b>6 Wonen en de gemeenteraad</b>	p. 32
<b>Bijlage 1</b> Instrumenten woningmarkt	p. 37
<b>Bijlage 2</b> Geïnterviewde deskundigen	p. 39

**Foto voorzijde** *Kunstwerk Exposure (2010) van Antony Gormley in Lelystad*. De foto is gemaakt door Herman Verheij (Wikimedia Commons, CC BY 3.0).

## Hoofdboodschap en samenvatting

Dit rapport biedt de gemeenteraad van Lelystad feiten, cijfers en inzichten die relevant zijn voor een heldere visie op het gemeentelijke woonbeleid. De hoofdboodschap is dat de raad de plaatselijke woningmarkt steeds moet beschouwen vanuit de ontstaansgeschiedenis van Lelystad als *new town* in de polder. Die context zorgt voor mogelijkheden en kansen, maar brengt ook risico's met zich mee. Het wel en wee van Lelystad als woongemeente is vrijwel altijd afhankelijk geweest van factoren die buiten de stad zelf liggen, zoals woningnood in de Randstad, de opkomst van Almere en algemene economische omstandigheden. De groei van Lelystad vond zelden plaats door de aantrekkingskracht van de stad zelf. Dat gegeven noopt tot bescheidenheid en realiteitszin. De gemeenteraad doet er dan ook verstandig aan om terughoudend te zijn met plannen voor grootschalige woningbouw. Het bouwen van 10.000 nieuwe woningen of een veelvoud daarvan is vragen om problemen en leidt onherroepelijk tot leegstand in bestaande en nieuwbouwwijken van de stad.

Deze hoofdboodschap laat zich aan de hand van tal van onderzoeken onderbouwen. Zo scoort Lelystad niet hoog in nationale ranglijsten op het gebied van woonaantrekkelijkheid. Ook blijven de identiteit en het imago van de stad bleek, ondanks verbeteringen die er op dit terrein zijn geboekt. Een pluspunt van Lelystad is dat de huidige inwoners best tevreden zijn over het woonklimaat. En mensen die in de stad komen wonen doen dat omdat ze binding hebben met Lelystad, de goede prijs/kwaliteitverhouding van de woningen ('meer voor minder') en de ruimte die de plaats biedt. Tegelijkertijd geldt dat ook buurgemeenten nog volop ruimte hebben en dat de woningmarkt van Lelystad labiel is. Voor de toekomst van het wonen in Lelystad is het daarom raadzaam vooral aandacht te hebben voor 'de bestaande stad', met andere woorden de aanwezige bewoners en de wijken waar ze wonen. Zo'n 'warme' aanpak, die uitgaat van de huidige bevolking, is kansrijker dan een woonbeleid dat zich hoofdzakelijk op nieuwe inwoners van buiten richt.

Tegen deze achtergrond is de aanbeveling aan de raad om de lijn te volgen die is ingezet met de *Woonvisie 2016-2020*, *Woningbouwprogrammering 2019-2022* en de kwalitatieve doelstellingen van het *Koersdocument 2040*. Verstandig vooruit dus, met aandacht voor de jaren '70 en '80-wijken van de stad en oog voor kwaliteit, diversiteit en samenhang in de nieuwbouwwijken. Maak daarbij gebruik van de expertise van het International New Town Institute (INTI) door het lidmaatschap van dit netwerk te activeren en deskundigen op het gebied van *new towns* bij lokale wijkopgaven te betrekken. Bouw de sterke punten van Lelystad (groen, water en nieuwe natuur) uit en breng die onder de aandacht van kansrijke doelgroepen, zoals oud-Lelystedelingen, 'doorstromers' uit Almere en huishoudens uit de middenklasse die op zoek zijn naar betaalbare woningen. Dat vraagt om een benadering die verder kijkt dan alleen de woningmarkt in MRA-verband. De toekomst van het wonen in Lelystad is gebaat bij een brede blik – ook investeringen in onderwijs, economie en mobiliteit zijn relevant, net zoals een open houding naar de regio Zwolle. Om die ontwikkeling te begeleiden, kan de gemeenteraad diverse concrete instrumenten inzetten. Maar het begint met een heldere visie op de vraag wat Lelystad op woongebied voor wie wil zijn - nu en in de toekomst.

# 1 Inleiding: Lelystad wil vooruit

De gemeente Lelystad - die bijna 80.000 inwoners telt - heeft ambitieuze plannen op woongebied: ze wil vooruit! Met het aflopen van de huidige woonvisie (2016-2020) werkt het gemeentebestuur aan een woonvisie voor 2021 en verder. De basis daarvoor biedt het *Koersdocument Lelystad 2040* (2020) waarin de volgende ambitie staat: *'Lelystad, hoofdstad van de nieuwe natuur, is in 2040 een zelfstandige, sociaal veerkrachtige, duurzame, aantrekkelijke en economisch sterke stad met 100.000 inwoners. Hiervoor gaat Lelystad haar potentie volop benutten en kiest voor haar unieke kwaliteiten én de onderscheidende regionale positie.'*<sup>1</sup> Het traject *Lelystad Next Level*, uitvoeringsprogramma's als de gemeentelijke woningbouwprogrammering 2019-2022 en – een nog te maken – woonvisie (2021 en verder) moeten bijdragen aan deze doelstelling.

Tegen deze achtergrond heeft de rekenkamer Lelystad gemeend dat het goed zou zijn om een analyse te maken van het gemeentelijke woonbeleid, zowel qua inhoud als qua proces. Het is de bedoeling om daarbij terug te kijken (Woonvisie 2016-2020), maar vooral ook om vooruit te kijken (2021 en verder). Bijzondere aandacht gaat in de analyse uit naar de positie van de gemeenteraad. Wat speelt er rond wonen in Lelystad, welke informatie is relevant en wat is de rol van de raad? Hoe kan zij een volwaardige gesprekspartner zijn voor het college op het gebied van wonen? En welke sturingsmogelijkheden heeft de raad in de woningmarkt? De resultaten geven we weer in deze rapportage ten behoeve van de rekenkamer Lelystad. We verwachten dat we de raad op deze manier ondersteunen in haar dialoog over wonen met het college, zodat deze als goed geïnformeerde partij met het college van gedachten kan wisselen over het woonbeleid.

---

<sup>1</sup> Gemeente Lelystad (2020), *Koersdocument 2040*, Gemeente Lelystad, Lelystad

## 2 Groeiambities van nul tot nu

Na de Tweede Wereldoorlog plande de Nederlandse regering Lelystad als hoofdstad van het nieuwe polderland. De stad werd - overigens na enige discussie - vernoemd naar ingenieur Cornelis Lely, de geestelijk vader van de inpoldering van de Zuiderzee. Centraal gelegen tussen de Noordoostpolder, Oostelijk Flevoland, Zuidelijk Flevoland en de nog in te polderen Markerwaard zou de nieuwe stad Lelystad in het jaar 2000 minimaal 100.000 inwoners moeten huisvesten<sup>2</sup>.

**Afbeelding 2.1** Het ontstaan van Lelystad in 1967: de eerste woningen en hun eerste bewoners<sup>3</sup>



### **Groei en stagnatie wisselen elkaar af**

Begin jaren '80 stagneerde de bevolkingsgroei van Lelystad, onder meer omdat Almere als concurrent opkwam. Hierdoor was het groeitempo van Lelystad niet meer vol te houden. Lelystad kreeg door het achterblijven van de vraag bij het aanbod woningleegstand (gemiddeld 2.000 woningen), waardoor ze het stigma 'leegstandstad' kreeg. De leegstaande woningen hadden een aanzuigende werking, vooral op minder draagkrachtige groepen uit Amsterdamse wijken zoals de Bijlmer. In de loop van de jaren '80 verslechterde niet alleen het woonklimaat van Lelystad, maar ook het imago<sup>4</sup>. Per 1 januari 1980 werd Lelystad een zelfstandige gemeente. De stedenbouwkundige opzet en ontwikkeling van Lelystad - inclusief het vele groen en het beheer dat daarvoor nodig was - was gebaseerd op de voorziene 100.000 inwoners, terwijl dat aantal bij lange na niet werd gehaald. In combinatie met de economische crisis begin jaren '80 en de problemen die samenhangen met de relatief sociaal zwakke bevolking, leidde dit jaarlijks tot forse financiële tekorten bij de gemeente. Dit was een periode van stagnatie in de Lelystadse woningbouw. In de loop van de jaren '90 herpakte Lelystad zich. Het imago verbeterde geleidelijk, het gemeentebestuur richtte zich op het beheer van de bestaande wijken en het aantrekken van werkgelegenheid. Met circa 60.000 inwoners zat de stad echter nog steeds te ruim in haar jas. Lelystad moest blijven groeien.

Vanaf midden jaren '90 streefde Lelystad naar 80.000 inwoners. In 1996 stelde de gemeente het *Masterplan Versnelde Groei* vast, waarin de ambitie stond om binnen tien jaar 80.000 inwoners en 32.000 arbeidsplaatsen te realiseren. Eind jaren '90 kwam de woningproductie weer op gang. Rond de eeuwwisseling begon het aantal inwoners flink toe te nemen. Met name in de koopsector werd

<sup>2</sup> Voor de geschiedenis van Lelystad, zie bijvoorbeeld P. Terpstra (1980), *Lelystad compleet anders*, Uitgeverij M.A. van Seijen, Leeuwarden en de websites <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/de-ideale-stad-het-ontstaan-en-de-geschiedenis-van-lelystad> en <https://www.lelystad.nl/4/Lelystad/ToekomstHistorie-Geschiedenis.html>

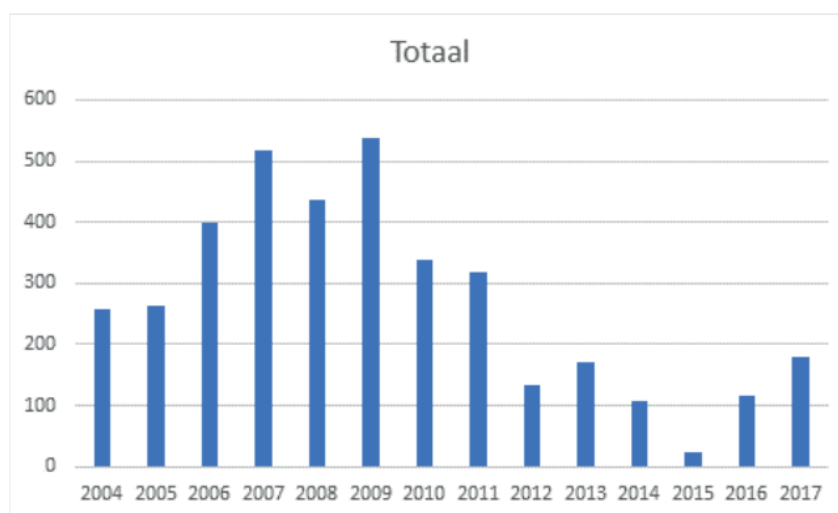
<sup>3</sup> Bron: Eric Koch/Anefo – Wikimedia Commons

<sup>4</sup> Rekenkamer Lelystad (2011), *Groei in balans: vooronderzoek Woningbouwprogramma Lelystad*, Rekenkamer Lelystad, Lelystad

een inhaalslag gemaakt, met als doel het doorbreken van de onbalans tussen koop en huur. De periode 2000 tot 2002 kende een hoge bouwproductie: er werden zo'n 2.300 nieuwe woningen gebouwd<sup>5</sup>. In de jaren daarna liep de woningproductie - en daarmee de bevolkingsgroei - echter weer fors terug. Deze teruggang werd onder meer toegeschreven aan de effecten van de aanslagen op 11 september 2001 en de recessie die toen voelbaar was door dalende bedrijfswinsten en de internetzeepbel (1997-2000)<sup>6</sup>. Ook was de *Nota Ruimte 2004* van invloed. Gemeenten kregen door deze nota meer vrijheid in de planning van woningbouw, waardoor de concurrentie met omliggende gemeenten sterk toenam. Waar Lelystad voorheen wist te profiteren van woningschaarste elders, zag de gemeente zich nu genoodzaakt in te zetten op de aantrekkelijkheid van de stad om nieuwe inwoners te trekken. De instroom van nieuwkomers bleef echter achter.

De Nederlandse woningmarkt beleefde in de jaren 2008-2014 de diepste economische crisis van de naoorlogse periode. De nieuwbouwproductie was landelijk gehalveerd en de verkoopprijzen van woningen daalden aanzienlijk. De aanneemprijzen waren gedurende de crisis laag en ruim 230.000 bouwvakkers werden werkloos. De prijs van koopwoningen zakte gedurende de crisis landelijk met meer dan 20 procent en ook de verkoop van woningen stokte. In Lelystad stond de nieuwbouw op een zeker moment vrijwel stil. Vanaf 2009 nam de jaarlijkse productie in de stad fors af tot een historisch dieptepunt in 2015 (oplevering van 24 woningen)<sup>7</sup>. Mede door de verhuurdersheffing werden ook woningbouwcoöperaties gedwongen om minder te bouwen.

**Figuur 2.1** Totaal opgeleverde woningen in Lelystad per jaar<sup>8</sup>



<sup>5</sup> Bron: Gemeente Lelystad, Onderzoek en Statistiek (2011), *LelyStadsGegevens: Woningmarktmonitor 2010: het woonbeleid getoetst*, Gemeente Lelystad, Lelystad. In 2000 werden er 650 woningen opgeleverd, in 2001 728 en in 2002 937, aldus Bijlage 1 van de Woningmarktmonitor 2010. Zie ook Rekenkamer Lelystad (2011), *Groei in balans: vooronderzoek Woningbouwprogramma Lelystad*, Rekenkamer Lelystad, Lelystad. De nieuwbouwproductie vond vooral plaats in de grootschalige uitleglocaties Landstrekenwijk en De Landerijen. Wel wordt in het hiervoor genoemde rapport *Groei in balans* aangetekend dat in de periode 2001-2002 in De Schouw meer dan 700 woningen zijn gesloopt vanwege hoge asbestconcentraties in de constructie.

<sup>6</sup> Voor de oorzaken van de economische teruggang rond de millenniumwisseling zie bijvoorbeeld de volgende artikelen: [https://www.standaard.be/cnt/dmf20110823\\_151](https://www.standaard.be/cnt/dmf20110823_151) en <https://nos.nl/artikel/129340-de-financiele-crisis-in-retoperspectief.html>

<sup>7</sup> In de onderliggende documentatie (zie voetnoot 7 hieronder) wordt gesproken van 23 woningen, maar door een nieuwe manier van registreren bedraagt het aantal opgeleverde woningen in 2015 24.

<sup>8</sup> Bron: Gemeente Lelystad (2018), *Woningbouwprogrammering 2019-2022: kwalitatief versnellen*, Gemeente Lelystad, Lelystad

Anno 2020 is er juist weer een tekort aan woningen en oplopende huizenprijzen. De beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen staat - in ieder geval tot het begin van de coronapandemie - ook in Lelystad onder druk. Koopwoningen in Flevoland worden snel duurder. Met name in de Randstad dreigt een groot tekort aan passende woningen. De provincie Flevoland en de Flevolandse gemeenten zien hun kans schoon daarop in te spelen. Zo geeft het provinciebestuur graag gehoor aan de in 2020 aangenomen motie van VVD-kamerlid Koershuis om 100.000 woningen in de polder te bouwen<sup>9</sup>. Het college van Lelystad heeft aangegeven in elk geval 10.000 van die woningen voor haar rekening te willen nemen. Kortom: als het aan het gemeentebestuur van Lelystad ligt, wordt er de komende jaren flink gebouwd en neemt het aantal Lelystedelingen fors toe.

### ***Het Lelystadse woonbeleid: tussen kwantiteit en kwaliteit***

In het onderzoek *Groei in Balans* uit 2011 constateerde de rekenkamer Lelystad dat de toenmalige gewenste groei van 650 woningen per jaar in Lelystad sterk afhankelijk was van de instroom van nieuwe inwoners<sup>10</sup>. Ook het huidige beleid van de gemeente, met een groeiambitie van honderden woningen per jaar, is zeer sterk afhankelijk van de instroom van nieuwkomers. *Groei in Balans* maakte aannemelijk dat er risico's kleven aan het vasthouden aan kwantitatieve groeiambities. Zo was er rond 2010 onvoldoende aandacht in het woonbeleid voor de invloed van omgevingsfactoren, zoals het uitblijven van de instroom van buiten, ontwikkelingen in de woningmarkt en concurrentie van andere gemeenten. Het rekenkameronderzoek uit 2011 wees er bovendien op dat de kwaliteit en de leefbaarheid van de bestaande wijken van Lelystad, de zogenoemde 'bloemkoolwijken' uit de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw, een aandachtspunt was. Dat is nog steeds zo. Het gemeentebestuur wil daarom onderzoek doen naar het verbeteren van het woonklimaat van deze wijken. Ook maakt het gemeentebestuur afspraken met corporaties over de kwaliteit en leefbaarheid van de oudere wijken. Daarbij wordt een link gelegd met projecten als 'mensen maken de buurt' en 'stedelijke vernieuwing op uitnodiging'. Er is beleidsmatig veel aandacht voor de bestaande stad. Maar is dat voldoende om Lelystad toekomstbestendig te maken?

Op het eerste gezicht heeft het college van Lelystad sinds het rekenkameronderzoek van 2011 het woonbeleid verder verfijnd, waarmee het behoorlijk beantwoordt aan de toenmalige aanbevelingen. Het lijkt erop dat in de beleidsvorming meer rekening wordt gehouden met zogenoemde 'contra-indicatoren' die inzicht geven in de staat van de lokale woningmarkt. Ook is in de gemeentelijke woningbouwprogrammering voor de periode 2019-2022 meer aandacht voor de vraagzijde. Verder ligt er beleidsmatig opvallend meer nadruk op kwalitatieve doelstellingen dan in het verleden. Een belangrijke kwalitatieve beleidsdoelstelling is bijvoorbeeld dat de groei van de stad moet bijdragen aan het in evenwicht brengen van de sociale structuur van de stad en het vergroten van de koopkracht van de Lelystadse bevolking. Het college houdt met de nieuwbouwmonitor en het meerjarenbouwprogramma (MPG) nadrukkelijk de 'vinger aan de pols'.

### ***Toch weer kwantitatieve doelstellingen!***

Hoewel het nieuwe woonbeleid meer gericht is op kwaliteit dan in 2011, is er sinds kort ook weer aandacht voor kwantitatieve doelstellingen. De Metropoolregio Amsterdam (MRA) heeft onder meer een bijdrage van de gemeente Lelystad gevraagd in haar versnellingsopgave en de gemeente Lelystad heeft daarin toegestemd. In het *Koersdocument 2040* (2020) staat dat de stad toch wil

---

<sup>9</sup> De termijn waarop deze woningen gebouwd moeten worden is niet duidelijk, maar het gaat in elk geval om de lange termijn, zeg de komende twee decennia (2020-2040). Wel worden in de aangenomen motie vier locaties in Flevoland expliciet genoemd: Pampus, Warande, Oosterwold en Dronten.

<sup>10</sup> Rekenkamer Lelystad (2011), *Groei in balans: vooronderzoek Woningbouwprogramma Lelystad*, Rekenkamer Lelystad, Lelystad

groeien naar 100.000 inwoners in 2040<sup>11</sup>. Met de suggestie van het Rijk aan de provincie Flevoland om een deel van de 'woningnood' in ons land op te vangen, is de 'bouwkoorts' helemaal niet meer te stuiten. Lelystad wil tot 2040 10.000 woningen bijbouwen en een amendement van collegepartijen VVD, SP, Mooi Lelystad en Forum voor Ouderen roept zelfs op tot 40.000 woningen extra! De vraag is in hoeverre de kwalitatieve doelen uit het woonbeleid zich verhouden tot bijvoorbeeld de gewenste betaalbaarheid van woningen, de druk op gemeenten om op grotere schaal en met meer snelheid te bouwen, de stikstofproblematiek en het stagneren van de nieuwbouw als gevolg daarvan, de gestegen bouwkosten en dreigende schaarste aan bouwmaterialen en bouwpersoneel.

De gemeente Lelystad wil 'kwalitatief versnellen', maar hoe lang kan ze haar kwalitatieve en kwantitatieve ambities onder de huidige omstandigheden overeind houden? Of de gemeente Lelystad slaagt in haar ambities is - volgens de *Woonvisie 2016-2020* - afhankelijk van enkele randvoorwaarden<sup>12</sup>. Om te beginnen is het nodig dat er economische groei op gang komt en dat de werkgelegenheid in Lelystad stijgt. Het imago van de stad moet ook verder verbeteren. Een andere randvoorwaarde is het op peil brengen en houden van het voorzieningenniveau van de stad, met name in het centrum. Los van deze ambities speelt er nog de 'ICL-opgave' die het rijk de gemeente Lelystad in 2018 heeft meegegeven. Dat zit zo: sinds 1988 krijgt Lelystad van de rijksoverheid een financiële compensatie voor de beheerskosten van de openbare ruimte die is aangelegd vanuit de gedachte dat de stad in 2000 minimaal 100.000 inwoners zou tellen. Omdat de bevolkingsgroei achterbleef bij de verwachtingen, krijgt Lelystad jaarlijks een aanvullende uitkering. In 2018 is echter bepaald dat deze uitkering over een periode van 10 jaar geleidelijk wordt afgebouwd<sup>13</sup>. Om de groeiambities en ICL-opgave te realiseren, is de gemeente Lelystad in hetzelfde jaar gestart met het strategische project *Lelystad Next Level*, waarin zij samen met partners in en buiten de stad een aanpak opzet met een looptijd tot 2040<sup>14</sup>. Het doel is dat Lelystad zich ontwikkelt tot een aantrekkelijke en duurzame stad, die financieel gezond en zelfstandig is. Een stad waarin alle inwoners meedoen, het onderwijs goed is en waarin men prettig woont. Op papier wordt met het Lelystadse woonbeleid beoogd tegemoet te komen aan de woonwensen van de eigen inwoners en het aantrekken van nieuwkomers. Het gemeentelijke woonbeleid spreekt van goede woonmilieus in sociaal evenwichtige wijken. Of de doelstelling van *Lelystad Next Level* waar worden gemaakt, ligt uiteraard aan de wijze waarop het beleid in concrete projecten wordt uitgevoerd.

### ***De raad heeft vragen bij het woonbeleid***

De gemeenteraad heeft begin 2019 de *Woningbouwprogrammering Lelystad 2019-2022* vastgesteld<sup>15</sup>. Uit een gesprek met de Lelystadse raadscommissie van de Rekening bleek echter dat raadsleden nog wel met vragen zitten over wonen in Lelystad en het woonbeleid. Zo leefden er vragen op het gebied van ingaande en uitgaande woon-werkpendel en de aard van de woningen (type, doelgroep, prijsklasse) voor nieuwe inwoners in Lelystad. Ook hadden raadsleden vragen of en hoe de samenstelling van de bevolking te beïnvloeden is via woningbouw: welke nieuwkomers trekt de gemeente Lelystad aan en welk type woningen hoort daarbij? Waar komen deze nieuwe inwoners vandaan? Welke invloed heeft woningbouw op de bevolkingssamenstelling van Lelystad? Heeft de

---

<sup>11</sup> Gemeente Lelystad (2020), *Koersdocument 2040*, Gemeente Lelystad, Lelystad

<sup>12</sup> Gemeente Lelystad (2016), *Woonvisie Lelystad 2016-2020: samen aan de slag*, Gemeente Lelystad, Lelystad

<sup>13</sup> Voor de ICL-bijdrage van het rijk aan de gemeente Lelystad en de toelichting op de beschikking over de geleidelijke afbouw ervan, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/06/01/toelichting-beschikking-icl-bijdrage-lelystad>

<sup>14</sup> Gemeente Lelystad, Ministerie van BZK & Provincie Flevoland (2019), *Strategische agenda Lelystad Next Level*, Gemeente Lelystad, Lelystad

<sup>15</sup> Gemeente Lelystad (2018), *Woningbouwprogrammering 2019-2022: kwalitatief versnellen*, Gemeente Lelystad, Lelystad



aanwezigheid van goedkope, sociale woningen een aanzuigende werking? Of omgekeerd: trekt het bouwen van dure woningen inwoners met hogere inkomens? Andere vragen van raadsleden gingen over de invloed op en relatie met Lelystadse woningcorporaties. Enkele leden van de commissie stelden vragen over het woonbeleid in samenhang met het beleid en de woningbouwprogrammering voor sociale huur en koop in Almere, Dronten en Zeewolde.

Tegelijkertijd moeten we ook constateren dat een deel van de gemeenteraad in het najaar van 2020 een heel ander geluid liet horen. Het amendement van collegepartijen VVD, SP, Mooi Lelystad en Forum voor de Ouderen dat Lelystad tot 2040 versneld moet groeien - niet met 10.000 woningen, maar met het viervoudige – suggereert, dat de gemeenteraad zich intussen goed heeft laten informeren over de toekomst van het wonen in Lelystad<sup>16</sup>. Maar een voorstel van Groen Links om hier eerst onderzoek naar te doen suggereert dat er nog veel onduidelijk is<sup>17</sup>. Kortom: alle reden om de kansen en beperkingen van Lelystad als woongemeente en de rol van de gemeente daarbij te duiden. Op deze wijze kan de gemeenteraad in positie komen als gesprekspartner van het college bij de totstandkoming van de nieuwe woonvisie en het nieuwe woonbeleid. Dit rapport beoogt de Lelystadse gemeenteraad daarbij te ondersteunen.

---

<sup>16</sup> 'Ruimte voor 10.000 nieuwe woningen in Lelystad', *Ons Lelystad*, 19 oktober 2020; 'VVD Lelystad wil 40.000 nieuwe woningen', *Ons Lelystad*, 29 oktober 2020

<sup>17</sup> 'GroenLinks: 'Extra groei Lelystad is te veel ineens'', *Omroep Flevoland*, 10 november 2020

## 3 Wonen in Lelystad in context

Wonen is een beleidsterrein dat vraagt om een brede blik. Dat geldt zeker voor Lelystad. Als een nog altijd jonge stad in de polder heeft de plaats een uniek karakter en specifieke uitdagingen. Zo is de stedelijke structuur, de bevolkingssamenstelling en de kwaliteit van de woningvoorraad van invloed op de woningmarkt. Net zoals ontwikkelingen in buurgemeenten en de dynamiek in de omliggende regio. De groei van Almere en Zwolle, de komst van de Hanzelijn, de ontwikkeling van Lelystad Airport ... ook dit zijn factoren die meewegen in de keuze van huishoudens om in Lelystad te gaan wonen, er te blijven of naar elders te verhuizen. Daarom is het van belang om de groeiambities van de stad niet op zichzelf, maar zoveel mogelijk in context te analyseren.

### 3.1 Relevante facts & figures

Gelukkig is er geen gebrek aan gegevens om grip te krijgen op het wonen in Lelystad en de regionale context. Er zijn tal van statistieken, rapporten, ranglijsten en andere bronnen beschikbaar. Sommige data zijn erg geavanceerd en vergen achtergrondkennis om ze goed te kunnen interpreteren, andere gegevens spreken voor zich. Het is de kunst is er juist die feiten (*facts*) en cijfers (*figures*) uit te halen die relevant zijn en waar je als gemeente wat mee kunt. Hieronder een eerste inventarisatie van dergelijke data die een goede indruk geven van het wonen in Lelystad.

#### ***Lelystads woningmarkt heeft specifieke kenmerken***

Hoe staat de woningmarkt in Lelystad ervoor? De site [Waarstaatjegemeente.nl](https://www.waarstaatjegemeente.nl/) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) biedt een reeks aan basisgegevens over bouwen en wonen, gebaseerd op diverse bronnen en databestanden<sup>18</sup>. Uit de *facts & figures* die we aan de VNG-website hebben ontleend (november 2020) komen enkele opvallende punten in de woningmarkt naar voren.

- (1) *Lelystad heeft relatief veel eengezinswoningen.* Qua type woning is er in Lelystad minder diversiteit dan gemiddeld: 82,3% van de woningen valt in de categorie 'eengezinswoningen' (Nederland: 64,1%). Het overgrote deel daarvan is 'grondgebonden', laagbouw dus.
- (2) *Het eigen woningbezit in Lelystad is hoger dan in de rest van het land,* namelijk 64%, tegen landelijk 58%. Een relatief groot deel van deze eigenaar-bewoners is financieel kwetsbaar, met andere woorden: ze hebben meer kans om in de financiële problemen te komen.
- (3) *Lelystad heeft relatief veel woningen uit dezelfde periode.* Omdat Lelystad vanaf 1967 hard groeide, is het logisch dat het merendeel van de woningen uit dezelfde tijd stamt: 65% van de huizen is gebouwd tussen 1971 en 1990, tegen 30% in Nederland als geheel.
- (4) *Wonen in Lelystad is betaalbaar, maar niet voor iedereen.* De gemiddelde vraagprijs van woningen is 373.000 euro (WOZ gemiddeld 209.000 euro), wat 80.000 euro onder het landelijk gemiddelde ligt<sup>19</sup>. De gemiddelde prijs per vierkante meter ligt in 2020 met 2307 euro lager dan in Almere en in omringende regio's, zoals de Noordwest-Veluwe of de overige MRA<sup>20</sup>. Tegelijkertijd kent Lelystad relatief veel 'dure scheefwonders': huishoudens die bij een corporatie een huurwoning huren, maar voor wie de huur te hoog is in verhouding tot hun inkomen. De stad kent daardoor een hoog percentage huishoudens met een 'betaalrisico'.

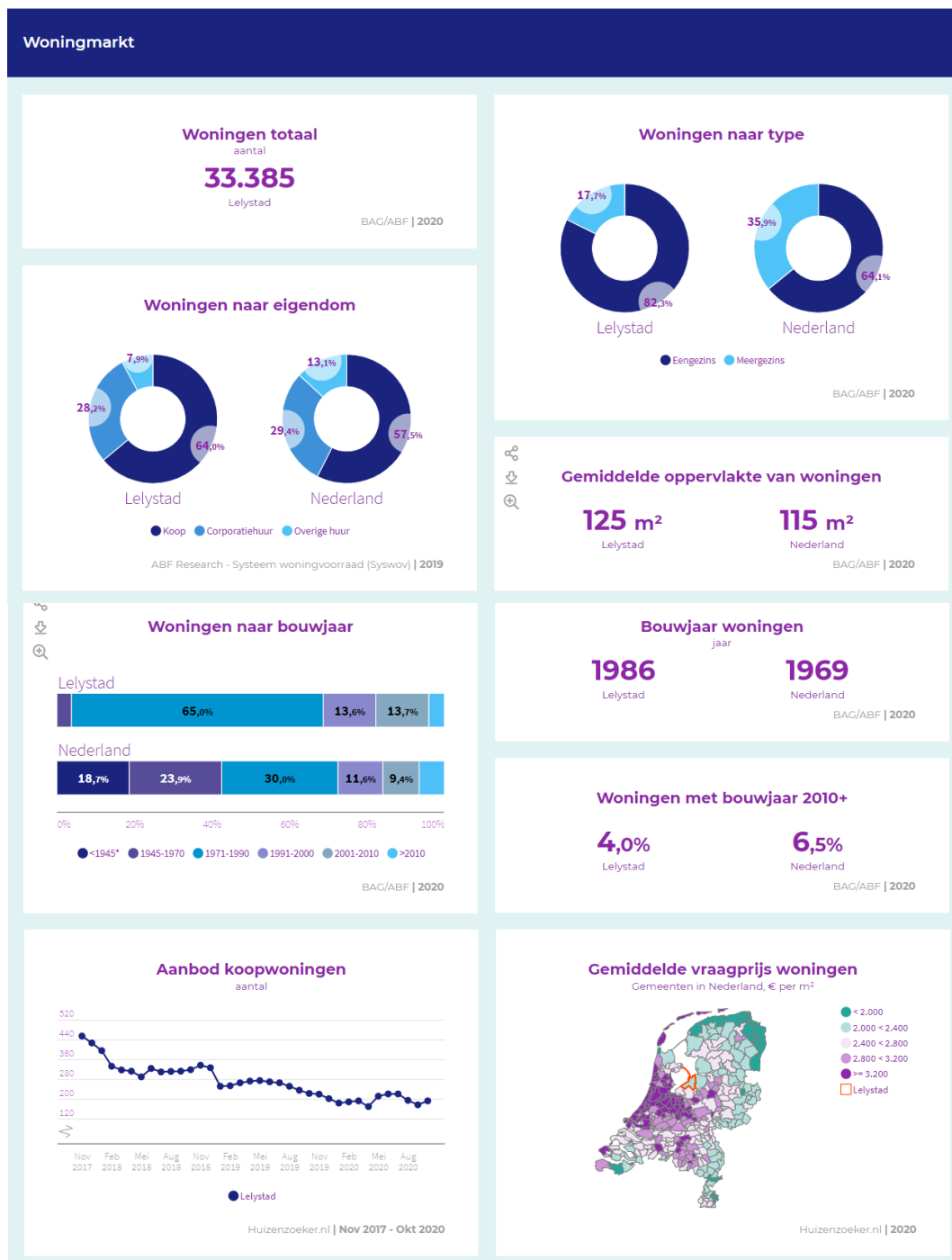
---

<sup>18</sup> De data worden telkens ververst, maar vanwege de consistentie gaan we uit de stand van november 2020.

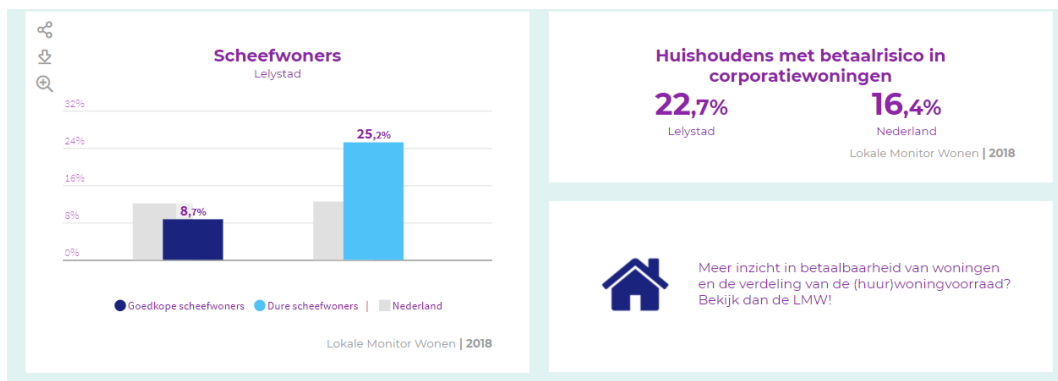
<sup>19</sup> Bron: <https://www.waarstaatjegemeente.nl/> (november 2020)

<sup>20</sup> Bron: <https://www.waarstaatjegemeente.nl/> (november 2020)

**Figuur 3.1** De woningmarkt van Lelystad getypeerd<sup>21</sup>



<sup>21</sup> Samengesteld door de auteurs van dit rapport op basis van cijfers over de woningmarkt van Lelystad die te vinden zijn op de site <https://www.waarstaatjegemeente.nl/> (november 2020).



Wie wonen er in Lelystad? Uit sociaal-demografische cijfers blijkt dat er relatief veel huishoudens van middelbare leeftijd (40-60 jarigen) in de stad wonen. Een groot aantal huishoudens in deze groep heeft kinderen. Het aantal mensen op hoge leeftijd valt nog mee, maar dat gaat veranderen. Ook Lelystad gaat vergrijzen, terwijl het aantal geboorten en jonge kinderen afneemt (ontgroening). Na de middelbare school trekt de jeugd vaak weg om elders te gaan studeren. Verder valt op dat in de jaren '70 en '80-wijken van de stad relatief veel kwetsbare groepen wonen. Het aantal huishoudens met lage inkomens en mensen met een bijstandsuitkering is hier door de bank genomen hoger dan elders in de stad. Ook is het werkloosheidspercentage, het aandeel arbeidsongeschikten en mensen met een zorgbehoefte groter dan in de meer welvarende wijken uit de jaren '90 en later<sup>22</sup>.

#### *Versnipperd woningbezit*

De huizen in de voor Lelystad typische jaren '70 en '80-wijken, zoals Atolwijk, Kustwijk en Bolder, verschillen sterk in staat van onderhoud. Zelfs vaak binnen hetzelfde woonblok is dat het geval. De achtergrond hiervan is dat corporaties - naast de belangrijkste lokale speler Centrada destijds ook woningstichting 'De Opdracht' - in de loop van de jaren uit geldnood veel woningen hebben verkocht. De corporaties zetten huizenblokken van soms niet meer dan zeven woningen te koop. Vier huizen werden dan bijvoorbeeld verkocht, drie bleven er in corporatiebezit. De kopers waren vaak huishoudens die het huis qua woonlasten net konden betalen, maar daardoor geen geld meer hadden voor het onderhoud. Het gevolg: verpaupering van de koophuizen. Wie door deze wijken loopt, kan het wisselend eigendom in het straatbeeld goed herkennen. Zo heeft Centrada in de wijk Galjoen in 2019 de gevels en kozijnen van de huurwoningen opgeknapt, waardoor ze er prima uitzien. De koopwoningen in hetzelfde blok steken daar schril bij af: ze kunnen wel een opknapbeurt gebruiken. Dat komt de samenhang en de uitstraling van de wijk als geheel niet ten goede.

#### ***Lelystad in de regio: centraal of aan de rand?***

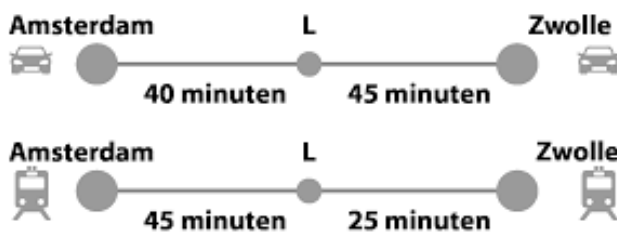
Voor haar wel en wee is Lelystad sterk afhankelijk van de regio waarin ze ligt. Zoals elke stad anno 2020 is de gemeente geen meester van haar eigen lot: ontwikkelingen elders in de regio hebben gevolgen voor de economie en de woningmarkt. Zo werkt 50% van de lokale beroepsbevolking buiten Lelystad, in de rest van Flevoland of buiten de provincie. Maar Lelystad profiteert ook van inkomende pendel uit de regio. En als een buurgemeente zoals Almere dankzij een onderscheidende nieuwe woonwijk veel nieuwkomers trekt, dan beïnvloedt dat indirect ook een nieuwbouwproject in Lelystad dat zich op dezelfde doelgroep richt. Het aantal nieuwe inwoners is nu eenmaal niet onbeperkt - naburige gemeenten zijn op de woningmarkt elkaars concurrenten<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Urhahn (2017), *Opgave voor de Lelystadse woonwijken* (project in opdracht van de gemeente Lelystad en Centrada), Urhahn, Amsterdam

<sup>23</sup> G.J. Hospers & C.J. Pen (2011), Oost west, thuis best: citymarketing en verhuisgedrag, in: G.J. Hospers, W.J. Verheul & F. Boekema (red.), *Citymarketing voorbij de hype: ontwikkelingen, analyse en strategie*, Boom Lemma, Den Haag, pp. 79-87

Het begrip ‘regio’ moeten we ruim zien: voor Lelystad zijn naast de provincie Flevoland vooral de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en de regio Zwolle/Kampen relevant. Binnen Flevoland zijn de buurgemeenten Dronten en Almere belangrijk en binnen MRA-verband behalve Almere ook Amsterdam. Dat zien we terug in de verhuisbewegingen: er is met Dronten, Almere en Amsterdam redelijk veel uitwisseling van inwoners. Voorbeeld: in 2017-2018 verhuisden 290 Lelystedelingen naar Almere en 150 naar Amsterdam, terwijl 520 Almeeders en 250 Amsterdammers in Lelystad gingen wonen, zo blijkt uit onderzoek<sup>24</sup>. Bestuurlijk gezien is Lelystad aangesloten bij de MRA, maar het belang van Zwolle en omgeving is ook groot. Dat geldt niet zozeer op woongebied (er is tussen Lelystad en de Regio Zwolle niet veel verhuisdynamiek), maar wel op economisch vlak: in het kader van werk is er dankzij de Hanzelijn sprake van een toename van het pendelverkeer tussen Lelystad en de Regio Zwolle, met name richting de stad Zwolle<sup>25</sup>. Dat is niet verwonderlijk als je bedenkt dat Amsterdam en Zwolle elkaar qua reistijd vanuit Lelystad niet veel ontlopen.

**Afbeelding 3.1** Lelystad in relatie tot Amsterdam en Zwolle<sup>26</sup>



De geografische positie van Lelystad te midden van Amsterdam en Zwolle laat zich op twee manieren interpreteren. De optimistische uitleg, die de gemeente Lelystad onder meer hanteert, is dat Lelystad centraal gelegen is tussen twee economische kerngebieden van ons land. Zo beschouwd is Lelystad een belangrijke schakel tussen Amsterdam en Zwolle. Het is de ‘poort’ naar beide zones vanuit andere delen van het land. Maar voor een meer pessimistische visie is ook wat te zeggen: vanuit het perspectief van de buitenstaanders ligt Lelystad achter de Randstad (ten opzichte van Amsterdam), achter Noord-Holland (ten opzichte van Almere), achter Overijssel (ten opzichte van Dronten) en achter Noord-Nederland (ten opzichte van Emmeloord). Als je het zo bekijkt, ligt Lelystad perifeer of op z’n minst relatief geïsoleerd, aan de rand van belangrijke stedelijke en regionaal-economische netwerken. De stad heeft concurrentie van naburige gemeenten die gunstiger liggen. Lelystad moet daardoor extra moeite doen om bij nieuwkomers in beeld te komen.

Aan de bereikbaarheid van Lelystad ligt het op zich niet: die is redelijk op orde, hoewel de ooit voorziene oost-west snelweg (Rijksweg 10A) er nooit is gekomen. De stad ligt aan de A6 en N302/N307 en is per spoor goed verbonden met de rest van het land, mede dankzij de Hanzelijn. Ook per water - en in de toekomst mogelijk via de lucht (Lelystad Airport) - zijn de verbindingen goed. Verder neemt de wisselwerking van Lelystad met de omliggende regio toe. Er lijkt sprake te zijn van wat Tordoir (2018) het ‘cascadeverschijnsel’ noemt: binnen Flevoland is er een toenemende trek van huishoudens te zien vanuit meer landelijke gemeenten in de polder naar Almere en Lelystad, terwijl beide stedelijke gemeenten te maken hebben met een uitstroom van verhuizers naar de A1-zone

<sup>24</sup> Onderzoek, Informatie en Statistiek Amsterdam (2019), *Factsheet Wonen in Lelystad 2019*, OIS, Amsterdam

<sup>25</sup> Voor de verhuisdynamiek tussen Lelystad en andere gemeenten, zie Stec Groep (2020), *Raadsbijeenkomst Woonvisie Lelystad 2021-2030*, Stec Groep, Arnhem. Voor de pendelrelaties van Lelystad met de Regio Zwolle, zie P. Tordoir (2018), *Netwerkanalyse Flevoland*, Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir, Amsterdam.

<sup>26</sup> Bron: Urhahn/Over Morgen in samenwerking met gemeente Lelystad (2018), *Het verhaal van Lelystad: strategische hoofdopgaven voor de Omgevingsvisie Lelystad*, Urhahn/Over Morgen, Amsterdam/Amersfoort

(het gebied dat zich uitstrekt langs de snelweg A1 met steden als Naarden, Amersfoort, Apeldoorn en Deventer)<sup>27</sup>. Voor de MRA-regio is Lelystad echter nog vooral een ‘overloopgebied’ in plaats van een cruciale schakel tussen het westen en het noordoosten van ons land.

### **Lelystad scoort niet erg hoog in ranglijsten**

Regelmatig verschijnen er ranglijsten waarin gemeenten met elkaar worden vergeleken op het gebied van woonaantrekkelijkheid. De lijstjes beogen aspecten van het woonklimaat in kaart te brengen en hanteren elk hun eigen indicatoren, methoden en onderzoekspopulatie. Ook al is er kritiek mogelijk op dit ‘turven, tellen, toetsen’, is het de moeite waard om de uitkomsten te bekijken. Al was het maar omdat Lelystad meestal niet hoog scoort. Om Lelystad in context te kunnen plaatsen, worden de scores hieronder afgezet tegen die van Almere en Zwolle

**Figuur 3.2** Lelystad de maat genomen op het gebied van woonaantrekkelijkheid<sup>28</sup>

<b>WOONAANTREKKELIJKHEID</b>	<b>ALMERE</b>	<b>LELYSTAD</b>	<b>ZWOLLE</b>
<b>Bureau Louter/ Elsevier 2020 (n = 355)</b>	plek 210	plek 259	plek 96
<b>Residential Ranking JLL 2020 (n = 84)</b>	plek 6	plek 56	plek 5
<b>Atlas voor Gemeenten 2019 (n = 50)</b>	plek 41	plek 39	plek 18
<b>Brede welvaart CBS 2020 (n = 355)</b>	8 pluspunten 10 minpunten	6 pluspunten 16 minpunten	12 pluspunten 7 minpunten

In het jaarlijkse onderzoek *Waar willen we wonen* van Bureau Louter (editie 2020) in opdracht van Elsevier Weekblad staat Lelystad op de 259<sup>e</sup> plaats van de 355 gemeenten die ons land telt<sup>29</sup>. In 2019 scoorde Lelystad nog lager (301<sup>e</sup> plek van 355 gemeenten). De verklaring voor de stijging van Lelystad op de lijst is, dat in 2020 specifiek is gekeken naar ambiance (‘stedelijke reuring’), harmonie (‘sociale cohesie’) en natuur (‘een ruim aanbod aan groen en water binnen de omgeving’). Lelystad blijkt met name hoog te scoren op het gebied van ‘natuur’. De positieve punten van Lelystad zijn naast (1) natuurlijke omgeving (2) rust en ruimte, (3) onderwijs en kinderopvang en (4) bereikbaarheid. Qua woonaantrekkelijkheid heeft Lelystad volgens Bureau Louter de volgende negatieve punten: (1) winkels, (2) zorg, (3) vrije tijd, (4) gebouwde omgeving, (5) overlast, (6) veiligheid en (7) kenmerken van de bevolking. Ook de *Residential Ranking* van vastgoedadviseur JLL claimt de prestaties van woongemeenten objectief in kaart te brengen<sup>30</sup>. In de JLL-ranking zijn 84 steden met meer dan 50.000 inwoners beoordeeld. Lelystad staat op de 56<sup>e</sup> plaats. Opvallend: middelgrote steden als Amersfoort (plek 4), Zwolle (plek 5) en Almere (plek 6) zijn in opkomst door gunstige economische en demografische cijfers en hun goede bereikbaarheid.

<sup>27</sup> P. Tordoir (2018), *Netwerkanalyse Flevoland*, Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir, Amsterdam

<sup>28</sup> De tabel is samengesteld op basis van diverse onderzoeken die in de tekst eronder worden behandeld.

<sup>29</sup> P. Louter en P. van Eikeren (2020), *Waar willen we wonen 2020*, Bureau Louter, Delft

<sup>30</sup> JLL (2020), *JLL Rapport Ranking Residential 2020*, JLL, Amsterdam

Maar dat het kan verkeren, laat de *Atlas voor Gemeenten* (editie 2019) zien<sup>31</sup>. In deze ranglijst worden de vijftig grootste gemeenten met elkaar vergeleken, waarbij er andere indicatoren worden gehanteerd. Hier scoort Almere juist niet hoog, de stad bungelt net zoals Lelystad vanouds onderaan de lijst. Verantwoordelijk daarvoor is onder meer het beperkte culturele aanbod in beide steden. Ook op het gebied van 'brede welvaart', waarbij gekeken wordt naar de kwaliteit van leven en de omgeving waarin mensen leven, blijft Lelystad achter bij veel andere gemeenten. Zo weet Lelystad in de *Regionale Monitor Brede Welvaart* van het CBS - een vergelijking tussen alle gemeenten in ons land aan de hand van veertig factoren die wat zeggen over de mate van brede welvaart in een bepaald gebied – niet te overtuigen: Lelystad scoort goed op zes van de veertig factoren (opnieuw is natuur een pluspunt), maar op zestien punten laat ze een lage score zien<sup>32</sup>. Ter vergelijking: Dronten telt hier elf pluspunten en acht minpunten. Met steden als Zaanstad, Terneuzen en Almelo staat Lelystad in de onderste categorie van gemeenten in de 'brede welvaart'-lijst.

### 3.2 Feelings uit stad en regio

Hoewel Lelystad laag scoort in de lijstjes, wonen veel mensen er met plezier. De ranglijsten geven namelijk gemiddelden weer en specificeren niet naar leeftijd en leefstijl<sup>33</sup>. Voor een ouder stel dat ruim wil wonen kan Lelystad een paradijs zijn, terwijl een Amsterdamse hipster zich daar misschien niets bij voor kan stellen. Ook hangt het er vanaf aan wie je het vraagt: inwoners kijken meestal anders naar hun woonomgeving dan buitenstaanders en professionals. Daarom is het belangrijk om ook de *feelings* (gevoelens, meningen, indrukken) over Lelystad te analyseren. We baseren ons daarbij allereerst op resultaten uit enquêtes die door de gemeente Lelystad zijn gehouden. Verder ontlenen we gegevens aan vijf expertsinterviews die we in het najaar van 2020 specifiek voor dit onderzoek hebben gevoerd. In de tekst is aangegeven wanneer er sprake is van een bevinding uit de interviews, zodat duidelijk is dat subjectieve elementen een rol kunnen spelen.

#### ***Inwoners zijn best tevreden over het woonklimaat***

Uit een peiling onder 1.868 Lelystedelingen door de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente Lelystad (2019) blijkt dat de tevredenheid van inwoners over het lokale woonklimaat behoorlijk hoog is<sup>34</sup>. Het gemiddelde cijfer dat inwoners geven voor hun woning is een 8,0, wat in lijn is met de scores van de jaren daarvoor. Wel zijn er verschillen tussen kopers (zij geven het cijfer 8,6) en huurders (zij waarderen hun woning met een 6,8). Ook met de beleving van de woonomgeving en de leefbaarheid van de buurt is volgens de inwoners die de vragenlijst invulden weinig mis: beide aspecten krijgen een score van 7,3. Alleen de sociale cohesie – de samenhang en verbondenheid die mensen voelen met de buurt – scoort met een 5,8 lager dan het landelijk gemiddelde (6,3). Al met al waarderen inwoners het wonen in het algemeen in Lelystad met een 7,1.

Uit een enquête onder huishoudens in Lelystad door de MRA (2019) komt een vergelijkbaar beeld naar voren<sup>35</sup>. De 633 respondenten zijn door de bank genomen tevreden over hun woning, die ze met een 8,1 waarderen. De rapportcijfers die ze geven over diverse aspecten van de leefbaarheid in de buurt zijn ook meer dan voldoende: de tevredenheid over de buurt krijgt een 7,6, ontwikkelingen

---

<sup>31</sup> Atlas voor gemeenten (2019), *Atlas voor Gemeenten 2019*, Atlas voor gemeenten, Amsterdam

<sup>32</sup> CBS (2020), *Regionale Monitor Brede Welvaart 2020*, CBS, Den Haag

<sup>33</sup> G.J. Hospers (2013), *Geografie en gevoel: wat plekken met ons doen*, Van Gorcum, Assen

<sup>34</sup> Gemeente Lelystad (2019), *LSG Wonen: deelrapportage van het onderzoek Wonen, Leefbaarheid en Veiligheid 2019 – de mening van inwoners gepeild*, Onderzoek en Statistiek Gemeente Lelystad, Lelystad

<sup>35</sup> Onderzoek, Informatie en Statistiek Amsterdam (2019), *Factsheet Wonen in Lelystad 2019*, OIS, Amsterdam

in de buurt een 7,0 en het burenccontact een 6,4. Op al deze punten scoort Lelystad slechts 0,1 punt lager dan het gemiddelde in de MRA. Over het openbaar vervoer en de winkels voor dagelijkse boodschappen zijn Lelystedelingen minder positief dan elders in de regio. Wel vatten de MRA-onderzoekers de resultaten over de leefbaarheid van Lelystad samen als 'prettig wonen'.

*Behoeftte aan middenklasse die de kar trekt*

Onder Lelystedelingen is de betrokkenheid bij de eigen buurt en bij de stad de afgelopen jaren gedaald, zo blijkt uit het onderzoek *Leefbaarheid 2019* van de gemeente Lelystad<sup>36</sup>. De deskundigen die we tijdens de interviewronde spraken herkennen dat. Volgens twee van hen heeft Lelystad behoefte aan meer mensen uit de middenklasse die de lokale samenleving verder kunnen brengen<sup>37</sup>. Daarbij gaat het in hun ogen om inwoners die zich naast hun werk (vrijwillig) inzetten voor de sportclub, lokale politiek of een andere activiteit die getuigt van betrokkenheid bij hun wijk of Lelystad als geheel. De stad is met andere woorden gebaat bij mensen die de kar kunnen trekken. Denk niet meteen aan de meestal genoemde groep 'hoogopgeleiden' – dat is te simpel en plat gezegd. Uiteindelijk gaat het om mensen uit huishoudens die hun eigen broek kunnen ophouden oftewel 'sociaaleconomisch zelfstandigen', zoals politieagenten, leraren, zorgpersoneel en elektromonteurs die bijvoorbeeld bij een lokaal distributiecentrum werken.

In het enquête-onderzoek dat de gemeente Lelystad in 2019 heeft uitgevoerd is ook gevraagd naar de verhuigeneigdheid van inwoners<sup>38</sup>. Bijna 25% van de inwoners geeft aan binnen vier jaar te willen verhuizen. Die verhuigewens is groter bij huurders dan bij huiseigenaren. De belangrijkste aanleiding om van woning te willen veranderen is het verlangen naar een grotere of een luxere woning. Ook is er een groep - vooral te vinden onder senioren in Lelystad - die juist een kleinere/goedkopere woning zoekt. Andere redenen die door de geënquêteerden worden genoemd zijn de behoefte aan een andere woonomgeving of de veranderde huishoudenssamenstelling. Overigens zegt de verhuigeneigden van mensen meestal niet zoveel over hun daadwerkelijke verhuiggedrag: onder verhuigeneigden vinden we steevast een grote groep 'dromers'<sup>39</sup>. Verhuizen is nu eenmaal een ingrijpende aangelegenheid en kost een hoop geld en energie.

***Identiteit en imago worden beter, maar blijven bleek***

*New towns* zoals Lelystad hebben vanouds een ongunstig imago. Dat zie je niet alleen in Nederland, maar ook in de landen om ons heen waar in de twintigste eeuw steden uit het niets zijn gebouwd (denk aan Milton Keynes (VK), Wolfsburg (Duitsland) en Louvain-la-Neuve (België)). Jonge steden missen simpelweg de identiteit en de daarmee verbonden herkenningpunten waaraan oudere steden (denk aan Enkhuizen en Harderwijk) soms eeuwenlang hebben kunnen bouwen. Ook Lelystad heeft al vanaf 1967 te kampen met imagoproblemen. 'Lelystad is om in te wonen, niet om naar de kijken', gaf ingenieur Tellegen, een van de grondleggers van de stad, al toe<sup>40</sup>. Met zijn boek *Lelystad* (2008) stelde oud-inwoner en schrijver Joris van Casteren dat de stad niets heeft met ziel of geest, niets waar je trots op kunt zijn<sup>41</sup>. In het artikel 'Lelystad wacht al decennia op een glorieuze toekomst als het beloofde land' zet journalist Marcel van Lieshout de associaties met Lelystad nog eens op een

<sup>36</sup> Gemeente Lelystad (2019), *LSG Leefbaarheid: deelrapportage van het onderzoek Wonen, Leefbaarheid en Veiligheid 2019 – de mening van inwoners gepeild*, Onderzoek en Statistiek Gemeente Lelystad, Lelystad

<sup>37</sup> De strategische adviseurs van de corporatie en de provincie brachten dit onafhankelijk van elkaar ter sprake.

<sup>38</sup> Gemeente Lelystad (2019), *LSG Wonen: deelrapportage van het onderzoek Wonen, Leefbaarheid en Veiligheid 2019 – de mening van inwoners gepeild*, Onderzoek en Statistiek Gemeente Lelystad, Lelystad

<sup>39</sup> Groot, C. de, D. Manting en S. Boschman (2008), *Verhuigwensen en verhuiggedrag in Nederland*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven

<sup>40</sup> Citaat uit de aflevering over Lelystad uit het tv-programma *Andere Tijden* van 27 november 2008:

<https://www.anderetijden.nl/aflevering/293/Lelystad>

<sup>41</sup> J. van Casteren (2008), *Lelystad*, Prometheus, Amsterdam



rij: 'Lelijkstad', 'zielloze stad', 'stad waar je telkens de weg kwijtraakt', 'stad van de belofte', 'stad van de geforceerde groei en maakbaarheid' en 'stad waar je alleen maar kunt wonen'<sup>42</sup>.

#### *Uitdagingen voor new towns zoals Lelystad*

De meeste *new towns* – nieuwe/jonge steden die gebouwd zijn op basis van een blauwdruk – hebben identiteits- en imago-problemen. Ze delen nog meer uitdagingen, aldus het International New Town Institute (INTI) in Almere, een internationaal kennisplatform rond *new towns*<sup>43</sup>. Zo is de woningvoorraad meestal weinig divers en kennen de steden achterstanden op het gebied van voorzieningen en leefbaarheid. Ook de omgang met het vastgoed en de openbare ruimte levert problemen op: door de snelle groei in de beginfase en het gebrek aan organische ontwikkeling, worden de meeste onderdelen van de stad in één keer oud. Wel hebben de steden vaak veel ruimte en groen en weinig hoogbouw. Naast Lelystad en Almere zijn Zoetermeer, Nieuwegein en Purmerend in ons land goede voorbeelden.

Door hun gemeenschappelijke kenmerken kunnen deze steden veel van elkaar leren, zo blijkt uit de New Town Labs die het INTI organiseert<sup>44</sup>. Een New Town Lab is een meerdaagse workshop waarin prominente Nederlandse stedenbouwkundige ontwerpers en architecten zich samen met hun lokale collega's ter plekke buigen over vraagstukken waarmee de *new town* in kwestie te maken heeft. Zo heeft het INTI in 2019 de wijk Meerzicht in Zoetermeer geanalyseerd. Op basis van die analyse zijn ideeën aangedragen waarmee de gemeente direct aan de slag kan. Uit navraag binnen de gemeentelijke organisatie blijkt dat Lelystad geen actief lid meer is van het INTI<sup>45</sup>. Dat is jammer, want de projecten op het gebied van wonen waarmee het instituut zich bezighoudt zijn voor Lelystad uitermate relevant. Het is in elk geval zinvoller dat Lelystad bij andere *new towns* inspiratie opdoet dan bij steden die volgens onderzoek van Bureau Louter het meest op Lelystad lijken als je allerlei indicatoren op een hoop gooit<sup>46</sup>. Activeer het lidmaatschap van het INTI!

Toch is dit niet het hele verhaal, zo blijkt uit het identiteits- en imago-onderzoek dat City Marketing Lelystad in 2018 samen met de gemeente Lelystad heeft uitgevoerd<sup>47</sup>. Daaruit komen drie interessante bevindingen naar voren die aanknopingspunten bieden voor het woonbeleid:

- (1) *Het imago van Lelystad is in de afgelopen tien jaar verbeterd.* Tussen 2007 en 2018 zijn inwoners en buitenstaanders positiever over Lelystad geworden. Ze hebben meer positieve associaties bij de stad. Het zijn nog geen klinkende cijfers (tussen de 6,2 en 6,9), maar er zit een stijgende lijn in (in 2007 schommelden de cijfers tussen de 5,8 en 6,4).
- (2) *Het imago van Lelystad scoort hoger bij inwoners dan bij buitenstaanders.* De beeldvorming van Lelystad bij inwoners is met een 6,9 hoger dan bij overige Nederlanders. Dit is in lijn met het *neighbourhood*-effect: inwoners zijn meestal positiever over hun woonomgeving dan mensen van buiten<sup>48</sup>. Wel is slechts 4% van de inwoners te spreken over het centrum.
- (3) *Buitenstaanders associëren wonen in Lelystad steeds meer met ruimte, natuur en water.* De helft van de niet-Lelystedelingen die meededen aan het onderzoek was het in 2018 eens met de stelling 'In Lelystad is het ideaal wonen als je kinderen hebt'. Bij buitenstaanders scoren ook de stellingen 'Lelystad is een stad met veel ruimte' en 'Rondom Lelystad is er veel natuur en water' hoog. Deze scores zijn hoger dan in 2015, toen dit ook werd gevraagd. In dit licht is

<sup>42</sup> 'Lelystad wacht al decennia op een glorieuze toekomst als het beloofde land', *de Volkskrant*, 24 juni 2019

<sup>43</sup> INTI (2019), *New Town Lab Zoetermeer erfgoed en stedelijke transformatie 7-9 mei 2019*, INTI, Almere

<sup>44</sup> Aldus de medewerker van het INTI die we in het kader van dit onderzoek hebben geïnterviewd.

<sup>45</sup> De secretaris van de rekenkamer Lelystad heeft het in november 2020 nagevraagd bij de bestuurssecretaris.

<sup>46</sup> Volgens Bureau Louter lijkt Lelystad het meest op Tiel, Deventer en Almelo. Dat roept vragen op, omdat Tiel en Deventer steden zijn met een lang en eerbiedwaardig verleden, terwijl Almelo als voormalige industriestad ook een heel andere ontstaansgeschiedenis heeft dan Lelystad. Het risico dat je appels met peren vergelijkt is dan levensgroot. Zie: P. Louter en P. van Eikeren (2015), *Gelijkenisprofiel Lelystad*, Bureau Louter, Delft.

<sup>47</sup> Gemeente Lelystad (2019), *Lelystadsgeluiden: de mening van inwoners en omwonenden gepeild - beeld van Lelystad 2018*, Onderzoek en Statistiek Gemeente Lelystad, Lelystad. Zie ook het persbericht naar aanleiding van het onderzoek: <https://www.citymarketinglelystad.nl/imago-lelystad-stijgt-voor-het-eerst-in-10-jaar>

<sup>48</sup> O. Atzema, T. van Rietbergen, J. Lambooy en S. van Hoof (2012), *Ruimtelijke economische dynamiek: kijk op bedrijfslocatie en regionale ontwikkeling*, derde druk, Coutinho, Bussum

het opvallend dat de gemeenteraad in november 2020 besloten heeft om City Marketing Lelystad per 1 januari 2021 op te heffen. Voor Lelystad geldt immers dat de focus van de citymarketing en de doelstellingen van het woonbeleid deels met elkaar zijn verbonden<sup>49</sup>.

Tegelijkertijd is het zo dat Lelystad nog niet beschikt over een uitgesproken identiteit en imago. Alle experts uit de stad en regio die we hebben gesproken geven aan dat Lelystad nog een bleek profiel heeft en dat het belangrijk is om aan een goede beeldvorming te blijven werken. Ook hier zien we het *neighbourhood*-effect duidelijk terug: de professionals die wonen en werken in Lelystad zijn positiever dan zij die op wat meer afstand van de stad staan.

**Afbeelding 3.2** *Identiteitsdragers van Lelystad: ruimte, natuur en water*<sup>50</sup>



***Lelystad in trek vanwege binding, prijs en ruimte***

Ook al is het imago van Lelystad als stad van ruimte, natuur en water nog geen dominante verhuisredenen voor inwoners uit de MRA-regio, deze elementen spelen wel degelijk een rol<sup>51</sup>. Bovenaan de lijst met motieven om vanuit één van de dertig andere gemeenten van de MRA naar Lelystad te verhuizen, is de wens om dicht bij kinderen, ouders of familie te wonen (30%), gevolgd door 'ik ben er opgegroeid' (23%). Na deze factoren, die gaan over de binding die iemand al met Lelystad heeft, volgen 'het is een goede plek voor mijn kinderen om op te groeien' (18%) en 'de goede prijs/kwaliteit verhouding van de woningen' (18%). Daaronder volgen verhuismotieven als de wens om groter/rustiger te wonen en de aantrekkelijke woningen. De betaalbaarheid van het wonen ('meer voor minder'), onder meer voor jonge gezinnen, is een troef van Lelystad.

De woningmarktdeskundigen uit Lelystad en van de provincie die we spraken, onderschrijven dit<sup>52</sup>. Zij zien dat veel nieuwkomers in de stad afkomen op de betaalbare huizen. Hun keuze voor de stad is met andere woorden 'prijsgedreven', zoals de projectontwikkelaar die we spraken het uitdrukte. Interessant is bijvoorbeeld een groep kopers die tien jaar in Almere heeft gewoond, de woning daar met overwaarde heeft kunnen verkopen om vervolgens voor een redelijke prijs in Lelystad te gaan wonen. Ook is er sprake van retourmigratie: Lelystedelingen die elders in het land hebben gewoond keren terug als ze halverwege de dertig zijn en kinderen krijgen. In Lelystad krijg je nog waar voor je geld en kun je ruim wonen. Dat geldt voor zowel koop als huur. Tegelijkertijd zien de geïnterviewde

<sup>49</sup> 'Raad: 'City Marketing Lelystad opheffen', *Omroep Flevoland*, 11 november 2020

<sup>50</sup> Bron: Jac. Jansen/Gouwenaar, Wikimedia Commons

<sup>51</sup> Onderzoek, Informatie en Statistiek Amsterdam (2019), *Factsheet Wonen in Lelystad 2019*, OIS, Amsterdam

<sup>52</sup> Het gaat hier om de strategische adviseurs van de corporatie en de provincie en een projectontwikkelaar die in Lelystad actief is (tevens voorzitter van het Overlegorgaan Bouwnijverheid Lelystad (OBL)).

experts ook een interne beweging: koopkrachtige Lelystedelingen die binnen de stad verhuizen van een jaren '70 of '80-wijk naar een nieuwbouwwijk, met name de wijk Warande.

Ook vanuit economisch perspectief wordt Lelystad in de MRA-regio ervaren als een plek waar nog voldoende ruimte is. Op zich is dat goed voor de stad, want het centrum van de MRA 'loopt over' en heeft ruimte nodig. Bij de gemeenten in het hart van de MRA bestaat de wens om de overloop te sturen naar de randen van het gebied<sup>53</sup>. In die zin roept Lelystad bij bestuurders en bedrijven uit Amsterdam en omgeving associaties op van een gebied van XXL-kavels waar je goedkoop bedrijvigheid kwijt kunt die veel ruimte nodig heeft, zoals logistieke en distributieactiviteiten. Binnen de MRA is dat - althans in de periode vóór corona - actueel, omdat de regio Schiphol en de Noordzeekanaalzone een stapeling van ruimteclaims kennen en bedrijven nieuwe plekken in de regio zoeken. Dit geldt ook voor de overslag van goederen in de binnenvaart. Lelystad komt dan als interessante locatie in beeld. Wel is een kanttekening op z'n plaats: ondanks hun grote ruimtebeslag leveren logistieke en distributieactiviteiten per m<sup>2</sup> maar weinig werkgelegenheid op. Voortgaande automatisering en digitalisering (denk aan de inzet van robots en drones bij de overslag van goederen) kan in deze sector in de toekomst bovendien tot banenverlies leiden.

---

<sup>53</sup> Dit punt wordt gemaakt en meermaals benadrukt door een geïnterviewde medewerker van de MRA die betrokken is bij het opstellen van het economisch ontwikkelperspectief voor de MRA.

## 4 Toekomst: wees realistisch!

Lelystad, dat op dit moment bijna 78.600 inwoners telt, heeft grote plannen op woongebied. De basis daarvoor biedt het *Koersdocument Lelystad 2040* (2020) waarin staat dat Lelystad 'hoofdstad van de nieuwe natuur' moet worden en 'in 2040 een zelfstandige, sociaal veerkrachtige, duurzame, aantrekkelijke en economisch sterke stad met 100.000 inwoners' is<sup>54</sup>. Maar de 'woondromen' van Lelystad gaan verder. Inspelend op het woningtekort in ons land gaan de gemeenten in Flevoland graag in op de uitnodiging van het Rijk om de komende decennia - een streefjaar wordt niet expliciet genoemd - 100.000 woningen in de polder te bouwen. Lelystad wil in elk geval 10.000 van die woningen voor haar rekening nemen<sup>55</sup>. Als het aan raad en college van de gemeente Lelystad ligt, gaat er flink gebouwd worden. Net zoals in het verleden is groei het devies.

### 4.1 Kansen, maar ook risico's

Hoe realistisch is het groeipad dat de gemeente Lelystad voor ogen staat? Waar zou de gewenste groei van het aantal inwoners vandaan moeten komen? En onder welke voorwaarden? Hieronder verkennen we de 'woontoeekomst' van Lelystad in het licht van de eerder geïnventariseerde *facts, figures & feelings*. Bij het beantwoorden van de vragen baseren we ons niet alleen op deskresearch, maar ook op de expertinterviews die we in het najaar van 2020 hebben gehouden. Net zoals in het vorige hoofdstuk geven we aan wanneer uitspraken op deze interviews gebaseerd zijn.

#### ***Lelystad heeft de ruimte, maar buurgemeenten ook***

Qua ruimte is het geen enkel probleem om aan de groeiambities van Lelystad te voldoen. De stad heeft genoeg plek voor 10.000 woningen erbij (oftewel zo'n 20.000 inwoners extra, uitgaande van een gemiddelde huishoudgrootte van 2 mensen per woning) of nog meer. Dat Lelystad dat graag wil, is bovendien goed te begrijpen: de stad is ooit ontworpen vanuit de gedachte dat er minstens 100.000 mensen moeten kunnen wonen. Omdat dat er nu nog geen 80.000 zijn, zit Lelystad 'te ruim in haar jas'. Dat betekent onder meer dat de beheerlast voor de gemeente - denk aan de kosten voor het beheer van het vele groen dat zich binnen de gemeentegrenzen bevindt - relatief hoog is en de belastinginkomsten relatief laag. Om dat meer in balans te brengen, heeft de stad nieuwe inwoners nodig<sup>56</sup>. En omdat er in de Randstad sprake is van 'woningnood' en de gemeente een aanzienlijke grondpositie heeft, ligt de oproep om te bouwen voor de hand.

Dat Lelystad de ruimte heeft en dus bouwmogelijkheden te over heeft, is onmiskenbaar een troef. Toch is het goed om deze plancapaciteit - dat wil zeggen: het aantal woningen dat volgens vastgestelde bestemmingsplannen gebouwd kan worden - van Lelystad niet geïsoleerd te bekijken, maar in een breder perspectief te bezien. Daarvoor kijken we naar de context van de provincie Flevoland, het door ABF Research gehanteerde 'functionele woningmarktgebied Lelystad' (dat is

---

<sup>54</sup> Gemeente Lelystad (2020), *Koersdocument 2040*, Gemeente Lelystad, Lelystad

<sup>55</sup> Zie: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/lelystad-doet-minister-woningbouwaanbod-van-10-000-woningen/> (februari 2020). Met het amendement van de collegepartijen in oktober 2020 is deze ambitie zelfs opgehoogd naar 40.000 woningen erbij. Alleen al de ambitie van 10.000 extra woningen heeft buiten Flevoland tot verbaasde reacties geleid. Zie bijvoorbeeld: 'Superbouwlocatie Flevoland? Een IJmeerlijn? 'Pampus is duur en in Lelystad wil je geen tienduizend woningen'', *Cobouw Online*, 7 maart 2020.

<sup>56</sup> In dit kader speelt ook de eerder genoemde ICL-opgave van het rijk aan de gemeente Lelystad (voetnoot 13).

Flevoland exclusief Almere) en de door bureau RIGO prognoses voor de gemeente Lelystad<sup>57</sup>. Volgens de *Staat van de woningmarkt: jaarrapportage 2020* heeft Flevoland tussen 2020 en 2030 een plancapaciteit van 29.000 woningen<sup>58</sup>. In de provincie is dus sowieso plek voor nieuwbouw van bijna 30.000 huizen. Uitgaande van de scenario's die ABF Research hanteert is dat voldoende om aan de woningvraag te voldoen; alleen bij een hoog groeiscenario is er sprake van een tekort van 2.000 woningen<sup>59</sup>. Voor het functionele woningmarktgebied Lelystad - dus Flevoland exclusief Almere - berekende ABF Research (2019) dat er de komende tien jaar behoefte is aan 13.100 woningen, terwijl de plancapaciteit van dit gebied 17.5000 bedraagt<sup>60</sup>. Hier zien we dus een overcapaciteit van 4400 woningen: het beschikbare aanbod overtreft de verwachte vraag.

Voor de gemeente Lelystad afzonderlijk heeft bureau RIGO in 2018 onderzoek gedaan ten behoeve van de *Woningbouwprogrammering 2019-2022: kwalitatief versnellen*<sup>61</sup>. Dit onderzoek levert een genuanceerd beeld op en tempert de 'woondromen' van Lelystad in sterke mate: de prognoses voor de woningbehoefte in Lelystad tussen 2017 en 2030 lopen uiteen van 190 tot 419 woningen per jaar, afhankelijk van welk scenario wordt genomen (lager/hoger). RIGO hanteert drie scenario's voor de groei van het aantal huishoudens in Lelystad. De scenario's zijn gebaseerd op demografische prognoses van de MRA die tussen 2017 en 2030 een groei voorzien van 3.680 huishoudens. Een onzekere factor bij die prognoses is het aantal mensen van buiten die in Lelystad komen wonen; zijn dat er meer dan voorzien, dan groeit Lelystad harder (het scenario 'hoog'), valt de instroom van nieuwkomers tegen, dan groeit de stad langzamer (scenario 'laag')<sup>62</sup>. Met de ontwikkeling van het aantal huishoudens in Lelystad ontwikkelt zich ook de vraag naar woningen. Uitgaande van het MRA-scenario kom je volgens het RIGO-onderzoek uit op 266 woningen per jaar tot 2030.

**Figuur 4.1 Woningbehoefte in Lelystad**<sup>63</sup>

<b>Woningbehoefte Lelystad 2017-2030</b>		
	Totaal extra woningen	Woningbehoefte per jaar
MRA scenario	3675	266
Hoger scenario	5780	419
Lager scenario	2470	190

Als we de woningbouwbehoefte in Lelystad afzetten tegen de plancapaciteit in de gemeente, dan komt duidelijk naar voren dat Lelystad zich geen zorgen hoeft te maken over ruimtegebrek: er is

<sup>57</sup> Een functioneel woninggebied is een aangesloten gebied met een minimale omvang van circa 100.000 huishoudens. Zo'n gebied wordt bepaald op basis van feitelijke verhuisstromen tussen gemeenten. In het geval van Flevoland is dat dus 'Groot Lelystad': Lelystad en omgeving met uitzondering van Almere.

<sup>58</sup> Ministerie van BZK (2020), *Staat van de woningmarkt: jaarrapportage 2020*, Ministerie van BZK, Den Haag

<sup>59</sup> ABF Research heeft het Primos-model ontwikkeld met prognoses voor bevolkings- en huishoudensgroei. De prognoses zijn gebaseerd op scenario's, dus er worden aannames gemaakt. Afhankelijk van de gemaakte aannames is de groei hoog, trendvolgend of laag. In het hoge scenario is er vraag naar 31.000 woningen tussen 2020 en 2030, in het trendscenario zijn 27.400 woningen nodig en in het lage scenario 24.400. Alleen in het hoge scenario is er, uitgaande van een plancapaciteit van 29.000 woningen, dus een tekort van 2000 woningen. Voor meer informatie, zie: <https://www.abfresearch.nl/producten/prognoses/primos-bevolkingsprognose/>

<sup>60</sup> ABF Research (2019), *Inventarisatie Plancapaciteit oktober 2019*, ABF Research, Delft

<sup>61</sup> Bron: RIGO (2018), *Groeipotentie en woningbehoefte Lelystad: scenario's voor de middellange termijn*, RIGO Research en Advies, Amsterdam

<sup>62</sup> Ten tijde van het opstellen van de *Woningbouwprogrammering 2019-2022* ging de gemeente uit van een woningbehoefte boven het MRA-scenario en koerste ze op 419 woningen uit het hoger scenario.

<sup>63</sup> RIGO (2018), *Groeipotentie en woningbehoefte Lelystad: scenario's voor de middellange termijn*, RIGO Research en Advies, Amsterdam

ruimte zat. Harde plancapaciteit - dat zijn bouwplannen die al zijn vastgesteld - vinden we vooral in de wijk Warande en langs de A6. En in het kader van de recente plannen om Flevoland een deel van de woningnood in ons land te laten opvangen, worden ook twee wijken in Lelystad (Warande en het centrum) expliciet genoemd. In de *Woningbouwprogrammering 2019-2022* is de gemeente Lelystad op basis van bovenstaande cijfers echter duidelijk: 'Het toevoegen van nieuwe (woningbouw)locaties is gezien het huidige aanbod op dit moment niet gewenst' (p. 18)<sup>64</sup>.

Tegelijkertijd zitten de buurgemeenten van Lelystad niet stil. Ook Almere en Dronten willen groeien. Qua ligging - althans vanuit MRA-perspectief bekeken - heeft Almere dan betere papieren dan Lelystad. Verder heeft Almere een ambitieus woningbouwprogramma met onderscheidende en toekomstgerichte woonmilieus (denk aan Oosterwold, een wijk van 15.000 huizen die door bewoners zelf worden ontwikkeld). Dronten, eveneens grenzend aan Lelystad, heeft juist een wat landelijker, kleinschaliger en specifiek profiel. Nog wel, want als het aan minister Ollongren ligt, krijgt Dronten meer stedelijke allures en wordt de gemeente 'een gemengd hoogstedelijk woon- en werkmilieu rondom een OV-knooppunt'<sup>65</sup>. De minister ziet voor Dronten een toekomst naar voorbeeld van Almere en Lelystad. Hoe kansrijk die ambitie is, laten we hier in het midden. Feit is dat Lelystad goed in de gaten moet houden wat er in buurgemeenten gebeurt. De gemeente Lelystad moet hoe dan ook op zoek naar haar onderscheidend vermogen op woongebied. En daarmee wordt de vraag naar de identiteit van Lelystad weer relevant: waarvoor staat de stad en wat wil ze zijn voor wie? Is Lelystad nog steeds de 'pioniersstad' van weleer (ook al zijn die pioniers intussen op leeftijd)? Of moet de stad alle ballen zetten op de balans die ze biedt tussen ruimte, groen en water?

### ***Lelystad heeft een ontspannen, maar labiele woningmarkt***

Voor haar groeiambities op het terrein van wonen kijkt Lelystad tot nu toe vooral naar de MRA-regio. Om iets zinnigs over de toekomst te kunnen zeggen, is het relevant om te kijken naar ontwikkelingen in de vraag naar woningen in deze regio gedurende de afgelopen decennia. Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) heeft daar in 2016 onderzoek naar gedaan<sup>66</sup>. Tot het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw werd de vraag naar woningen in de MRA grotendeels opgevangen in het buitengebied. Daarbij speelde Lelystad een rol, maar was vooral Almere belangrijk.

Omstreeks 2005 verlegde de woonvoorkeur van huishoudens zich naar andere gebieden: allereerst naar de historische binnensteden van Amsterdam en Haarlem en daarnaast naar de groene omgeving rond populaire steden (Amstelveen, Naarden, Muiden). Minder in trek waren de Amsterdamse buitenwijken (Nieuw-West en Zuidoost) en het buitengebied van de MRA (Purmerend, Zaanstad, Beemster en Lelystad). De grote druk op de populaire woongebieden binnen de MRA heeft daarna geleid tot een verschuiving van de vraag naar gemeenten die enigszins 'lijken' op de woonvoorkeursgebieden, zoals Weesp, Almere en Zaanstad. En ook Lelystad, dat door de kredietcrisis in 2015 in een dieptepunt zat (in 2015 werden er na enkele magere jaren slechts 23 nieuwe woningen opgeleverd), profiteerde daarvan<sup>67</sup>. De lokale woningmarkt herpakte zich, de nieuwbouw nam toe, evenals de behoefte aan nieuwbouwwoningen.

---

<sup>64</sup> Gemeente Lelystad (2018), *Woningbouwprogrammering 2019-2022: kwalitatief versnellen*, Gemeente Lelystad, Lelystad

<sup>65</sup> 'Minister Ollongren wil van Dronten een stad maken zoals Almere en Lelystad', *De Drontenaar*, 6 november 2020

<sup>66</sup> EIB (2016), *De Nederlandse woningmarkt: investeringsopgaven in twaalf provincies*, EIB, Amsterdam

<sup>67</sup> Gemeente Lelystad (2018), *Woningbouwprogrammering 2019-2022: kwalitatief versnellen*, Gemeente Lelystad, Lelystad

In 2019 zagen we een sterke stijging van de kooprijzen in Lelystad, wat een indicatie zou kunnen zijn voor toegenomen vraag. De huizenprijzen stegen 17,3% volgens de NVM<sup>68</sup>. In 2019 is de Lelystadse woningvoorraad gegroeid met 422 nieuwe woningen. Dat is meer dan een verdubbeling ten opzichte van het jaar ervoor. In 2020, tijdens de coronacrisis, is de woningmarkt echter weer minder rooskleurig. Het tweede kwartaal van 2020 gaf een daling van de huizenprijzen in Lelystad van meer dan 15% te zien ten opzichte van het tweede kwartaal een jaar daarvoor (landelijk was de prijsdaling 3,7%)<sup>69</sup>. Deze cijfers geven aan, dat de woningmarkt op zijn minst 'labiel' is. Gezien het hoge eigenwoningbezit in Lelystad is dat ook wel te verklaren: met veel koopwoningen ben je als stad gevoeliger voor ontwikkelingen in de markt. Of de stijging van de vraag de komende jaren doorzet is niet gegarandeerd. Almere 'vangt' veel vraag af van woningzoekenden uit de rest van de MRA-regio, met name uit Amsterdam. Maar de huizenprijzen in Almere zijn intussen ook al aan het stijgen. Het is de vraag wanneer Lelystadse woningprijzen voor huishoudens uit de MRA aantrekkelijk genoeg worden om Almere als woongemeente 'over te slaan' en naar Lelystad te verhuizen.

Vooralsnog kennen zowel Amsterdam als Almere een grote bouwopgave. Dat brengt het gevaar met zich mee, dat de woningvraag in de MRA-regio aan Lelystad voorbij gaat. Mocht het zo zijn dat onder invloed van de coronacrisis en de groeiende populariteit van het thuiswerken de vraag naar ruimere woningen en 'buiten wonen' toeneemt, dan zou dat gunstig kunnen zijn voor Lelystad. Tegelijkertijd is er al langer een trend waarneembaar dat huishoudens die de grote stad ontvluchten in eerste instantie de voorkeur geven aan het wonen in kleinere, historische en/of centraal gelegen steden in Oost-Nederland (Overijssel en Gelderland), zoals Zwolle, Deventer, Zutphen of Ede<sup>70</sup>. Kortom: Lelystad heeft vanouds een ontspannen en kwetsbare woningmarkt. Het lijkt erop dat Lelystad alleen bij oververhitting van de populaire gebieden in de MRA bij woonconsumenten in beeld komt. Lelystad is 'tweede keus'. Of, om het minder cru te zeggen: Lelystad is afhankelijk van de dynamiek elders in de regio. En wanneer er vraag is, heeft Lelystad ruimte zat om eraan te voldoen.

*Overweging: oriëntatie van Lelystad op Zwolle*

Zou het zin hebben als Lelystad zich meer richt op de regio rond Zwolle, een gebied dat zich de laatste jaren tot een belangrijke economische zone in ons land ontwikkelt?<sup>71</sup> Daar is zeker wat voor te zeggen, aldus twee deskundigen die we voor dit onderzoek hebben geïnterviewd, ook al is een en ander afhankelijk van de ontwikkeling van Lelystad Airport en de Lelylijn<sup>72</sup>. Een overweging is dat Zwolle op het gebied van wonen letterlijk tegen de stadsgrenzen aanloopt. Daar zou Lelystad op kunnen inspelen, zeker omdat de Hanzelijn laat zien dat de pendelrelaties met de Regio Zwolle toenemen<sup>73</sup>. Op haar beurt is de mogelijke ontwikkeling van Lelystad Airport en de logistieke bedrijvigheid daaromheen voor de Regio Zwolle interessant. Tekenend daarvoor is dat ondernemers uit Zwolle op dit moment interesse tonen in Lelystad. Deelname van de gemeente Lelystad aan het 'lichte' samenwerkingsverband van de Regio Zwolle zou wat dat betreft een optie zijn. Het biedt de kans op samen te werken met meer 'gelijkwaardige' partners (Zwolle is als gesprekspartner meer 'op ooghoogte' dan Amsterdam), terwijl de gemeente niet meer slechts het vijfde wiel van de MRA-wagen is<sup>74</sup>. Maar lid worden van de Regio Zwolle gaat wel gepaard met kosten. Bovendien geeft de Regio Zwolle zelf aan dat ze deelname van 22 gemeenten wel genoeg vindt. Zodra Zwolle lonkt naar Lelystad (zoals nu rond Lelystad Airport), hoort Lelystad informeel ook tot de Regio Zwolle.

<sup>68</sup> Zie: <https://www.nvm.nl/wonen/marktinformatie/>

<sup>69</sup> Zie: <https://www.nvm.nl/wonen/marktinformatie/>

<sup>70</sup> P. Tordoir (2018), *Netwerkanalyse Flevoland*, Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir, Amsterdam. Zie ook: G. Marlet (2016), *De opkomst van de oude stad, TPEdigitaal, 10 (2)*, pp. 75-88

<sup>71</sup> 'Hoe de Randstad naar Zwolle opschuift', *NRC Handelsblad*, 29 december 2018

<sup>72</sup> Het betreft hier de strategische adviseur van de provincie en de medewerker van het INTI.

<sup>73</sup> P. Tordoir (2018), *Netwerkanalyse Flevoland*, Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir, Amsterdam

<sup>74</sup> Dat is althans de indruk van de geïnterviewde MRA-medewerker over de positie van Lelystad in de MRA.

**Afbeelding 4.1** Lelystad grenst direct aan de Regio Zwolle<sup>75</sup>



### **Noodzaak van een ‘warme’ naast een ‘koude’ aanpak**

De wens van Lelystad om zich verder te ontwikkelen als overloopgebied binnen de MRA is niet zonder risico's. De stad kan niet zelf over haar lot beslissen. Ze is sterk afhankelijk van wat er in haar omgeving gebeurt. Daarvoor wordt ook gewaarschuwd in het onderzoek dat RIGO uitvoerde ten behoeve van de woningbouwprogrammering 2019-2022. De ambitie van Lelystad om de komende jaren meer dan 400 woningen per jaar te bouwen, gaat uit van het meest optimistische scenario en is fors. RIGO noemt drie factoren die roet in het eten kunnen gooien<sup>76</sup>:

- (1) *De trek vanuit de MRA naar Flevoland zou kunnen tegenvallen.* Dit is niet ondenkbeeldig als we kijken naar de opkomst van steden in Oost-Nederland (Zwolle, Ede) als woongemeenten. Vanuit Overijssel en Gelderland ben je ook snel in Amsterdam en omgeving.
- (2) *In de concurrentiestrijd met andere gemeenten legt Lelystad het af.* Almere en Dronten werken ook aan hun profiel op het gebied van wonen en kunnen door hun ligging of wat meer uitgesproken identiteit bij nieuwkomers meer in de smaak vallen dan Lelystad<sup>77</sup>. Het gevolg daarvan is dat de nieuwbouw op goede plekken in Lelystad misschien nog wel loopt, maar dat bestaande woningen in oudere wijken slecht verkopen.
- (3) *Het aanbod van woningen in Lelystad sluit niet aan bij de vraag.* De komende tien jaar krijgt Lelystad te maken met een sterke vergrijzing en het kleiner worden van huishoudens. Met name de groep 'oudere ouderen' zal groeien, een trend die ook wel wordt aangeduid als 'dubbele vergrijzing'<sup>78</sup>. Hun woningen komen op de markt, terwijl de behoefte aan bijvoorbeeld levensloopbestendige appartementen toe zal nemen. De vraag is of de bestaande woningen in trek zijn bij woningzoekers: ze liggen vaak in de jaren '70 en '80-wijken van Lelystad en sluiten niet altijd aan bij de eisen van deze tijd. Qua prijs kunnen deze huizen interessant zijn voor starters (die ze als 'kluswoningen' kunnen opknappen). Maar het

<sup>75</sup> Bron van de kaart en het logo: Regio Zwolle (<https://regiozwolle.info/>)

<sup>76</sup> RIGO (2018), *Groeipotentie en woningbehoefte Lelystad: scenario's voor de middellange termijn*, RIGO Research en Advies, Amsterdam

<sup>77</sup> Hierop wordt ook gewezen door de projectontwikkelaar en strategisch adviseur van de provincie die we in het kader van dit onderzoek spraken

<sup>78</sup> Dit punt wordt ook gemaakt door de geïnterviewde strategisch adviseur van de woningcorporatie



is even goed denkbaar dat de woningen onverkoopbaar zijn en tot leegstand in de oudere wijken leidt, met alle gevolgen van dien voor de woonaantrekkelijkheid<sup>79</sup>.

Met andere woorden: Lelystad moet zich niet rijk te rekenen door simpelweg uit te gaan van een grote instroom woningzoekenden vanuit de MRA. Het kan ook heel anders lopen. Daarbij is het tevens van groot belang om 'de bestaande stad' - de huidige inwoners en de wijken waar ze wonen - in het woonbeleid niet te vergeten. De meeste woonconsumenten hebben een voorkeur voor de eigen omgeving en verhuizen binnen de gemeente zelf. En uit de (city)marketing weten we dat het veel makkelijker is om bestaande 'klanten' te houden, dan nieuwe aan te trekken. Het is dan ook raadzaam om de pijlen niet alleen te richten op nieuwkomers (koude aanpak), maar ook op de bevolking die al in de stad woont (warme aanpak)<sup>80</sup>. Goede woonmarketing richt zich evenzeer op het binden van inwoners aan de stad. Waar hebben zij behoefte aan? Wat missen ze nog? Kunnen ze een wooncarrière maken in de wijk? Zo'n warme aanpak kan op termijn ook nieuwkomers opleveren. Per slot van rekening zijn tevreden inwoners de beste ambassadeurs van de stad.

## 4.2 Van kwantiteit naar kwaliteit

In het *Koersdocument Lelystad 2040* komt een deel van de constatering terug die we hiervoor hebben gemaakt<sup>81</sup>. Ook voor verdere ontwikkeling van een onderscheidende identiteit van Lelystad biedt het document waardevolle input. Zo sluit de ambitie om het wonen en bouwen in de stad veel meer te koppelen aan ruimte, water en bereikbare natuur goed aan bij de kwaliteiten en het zich ontwikkelende imago van de stad. Als de gemeente aan die koers vasthoudt en deze leidend laat zijn bij de nieuwe woonvisie en het woonbeleid, kan ze uitgroeien tot 'hoofdstad van de nieuwe natuur'. Om deze ambitie te kunnen concretiseren, is er echter wel werk aan de winkel. Of zoals een gesprekspartner tijdens de interviews het uitdrukte: Lelystad moet nu van de fase van 'dromen' overstappen naar de fase van 'doen'<sup>82</sup>. Hieronder enkele handreikingen om concreet aan de slag te gaan: (1) neem de *Woningbouwprogrammering 2019-2022* als basis, (2) zet in op kwaliteit, samenhang en kansrijke doelgroepen en (3) investeer in de bestaande wijken van de stad.

### ***(1) Neem de Woningbouwprogrammering 2019-2022 als basis***

In het document *Woningbouwprogrammering 2019-2022: kwalitatief versnellen* (2018) staan de plannen van de gemeente Lelystad voor de komende vier jaar. De eerste twee jaar daarvan waren 'hard' geprogrammeerd en zijn intussen voorbij. Daarna, dus voor 2021 en 2022, zou de programmering 'zachter' en dus meer stuurbaar en beïnvloedbaar worden, zo valt in het document te lezen. Intussen zijn de omstandigheden veranderd. Denk aan de ontwikkelingen en onzekerheden rond de nationale woningmarkt, Lelystad Airport en de coronacrisis. Het lijkt vooralsnog verstandig om vast te houden aan de uitgangspunten van de woningbouwprogrammering, omdat ze de kern van wat Lelystad op woongebied te doen staat treffend weergeven. Voor de volledigheid citeren we een passage op de bladzijden 8 en 9 van de *Woningbouwprogrammering 2019-2022* in zijn geheel (waarbij we treffende woorden en zinnen vet hebben gedrukt):

---

<sup>79</sup> Volgens de gesproken projectontwikkelaar is dat niet ondenkbeeldig en daarom een punt van zorg

<sup>80</sup> G.J. Hospers (2009), *Citymarketing in perspectief*, IVIO-Wereldschool, Lelystad

<sup>81</sup> Gemeente Lelystad (2020), *Koersdocument 2040*, Gemeente Lelystad, Lelystad

<sup>82</sup> Deze uitspraak is afkomstig van de strategisch adviseur van de corporatie die we spraken.

“Het raadsprogramma 2018-2022 benoemt de ambitie dat Lelystad in 2022 met al haar **groen, water en ruimte** een mooi en aantrekkelijk alternatief is voor het drukke en verstedelijkte gebied in en om Amsterdam. Hiertoe dient een **duurzaam, gevarieerd en kwalitatief woningaanbod** gecreëerd te worden dat aansluit op de wensen en mogelijkheden van **verschillende doelgroepen**. Dit betekent variatie in: type woningen en wijken, de prijs, de mix van (sociale) huur en koop en de uitstraling van de woningen. Daarbinnen wordt ruimte geboden aan nieuwe woonvormen en wordt gestreefd naar het vergroten van het areaal aan levensloopbestendige woningen. Op deze wijze groeit Lelystad door naar een **stad met 80.000 inwoners**. Dit alles binnen de kaders van de vastgestelde Woonvisie 2016-2020 ‘Samen aan de slag’ ... (...)... In de woonvisie worden een aantal kaders meegegeven ten behoeve van nieuwbouw. Zo moet ingezet worden op goede en betaalbare woningen voor iedereen in prettige en gewilde woonwijken. **Kwaliteit is belangrijker dan kwantiteit**. Er moet meer verscheidenheid aangebracht worden aan de voorraad om **eentonigheid te doorbreken**. Ten behoeve van beoogde doelgroepen wordt gestuurd op diversiteit in gewenste prijssklassen, woonmilieus en typologieën. De groei van de stad dient bij te dragen aan het **in evenwicht brengen van de sociale structuur** en het vergroten van de koopkracht van de Lelystadse bevolking.”<sup>83</sup>

Als het gemeentebestuur bij het vaststellen van de nieuwe woonvisie deze koers vasthoudt, doet het recht aan de kenmerken en de context van Lelystad en ontstaat er in het woonbeleid continuïteit en stabiliteit. Daarbij willen we benadrukken dat investeringen in de bestaande wijken zeker zo belangrijk zijn als het verleiden van nieuwkomers om naar Lelystad te verhuizen. Ook is het goed als Lelystad zich niet blind staart op de MRA als overloopgebied. Tot nu toe is de stad voor de meeste nieuwkomers en bedrijven uit die regio (nog) geen eerste keus. Lelystad komt als optie pas in beeld als huishoudens en ondernemers al een relatie hebben met de stad, de ruimte zoeken en niet te veel willen betalen. Het is dan ook aan te bevelen om de woonfunctie van Lelystad af te stemmen op ontwikkelingen die ten goede komen aan het profiel van Lelystad als geheel<sup>84</sup>. De ontwikkeling van de Markerwadden zou dat kunnen zijn of eventueel Lelystad Airport. Benader het wonen dus vanuit de andere sterke punten van Lelystad. Op die wijze krijgen buitenstaanders vanzelf argumenten om naar Lelystad te verhuizen. Met andere woorden: Lelystad moet een eigen pull-factor krijgen en niet alleen hopen op huishoudens die vanuit een push-factor van elders komen. Dat is niet eenvoudig, want werken aan de stad is complex en vergt een lange adem. Er bestaat geen *quick fix*.

## **(2) Zet in op kwaliteit, samenhang en specifieke doelgroepen**

Gezien het bovenstaande moet Lelystad zich goed beraden op wat de meerwaarde van ‘bouwen, bouwen, bouwen’ voor de toekomstige ontwikkeling van de stad zou zijn. Bouw liever minder woningen, maar zorg in plaats daarvan voor kwaliteit. Ga voor een weg die langzamer, zorgvuldiger - en daarmee duurzamer - is. Bovendien moet Lelystad zich realiseren dat het toevoegen van alleen maar meer woningen aan de stad afbreuk kan doen aan haar imago<sup>85</sup>. De Achilleshiel van veel *new towns* is immers dat ze vaak als ‘slaapsteden’ worden gezien. Liever ruimte, water en groen als imago voor Lelystad, dan dat ze te boek komt te staan als slaapstad<sup>86</sup>! Als de gemeente Lelystad er ondanks

---

<sup>83</sup> Bron van het citaat: Gemeente Lelystad (2018), *Woningbouwprogrammering 2019-2022: kwalitatief versnellen*, Gemeente Lelystad, Lelystad, pp. 8-9.

<sup>84</sup> Dit inzicht en de overwegingen in de rest van deze alinea ontleen we aan het interview met de medewerker van het INTI die spreekt vanuit zijn deskundigheid op het gebied van *new towns*.

<sup>85</sup> Uiteraard is dit afhankelijk van het type woningen dat wordt toegevoegd - niet het toevoegen van woningen op zich is nadelig, zolang ze maar voldoende kwaliteit hebben en beantwoorden aan de vraag uit de markt.

<sup>86</sup> Ook deze hartenkreet komt van de medewerker van het INTI die we hebben besproken.

deze waarschuwing toch voor kiest op om op grote schaal te bouwen, dan moet daarvoor in elk geval aan verschillende randvoorwaarden worden voldaan<sup>87</sup>:

- (1) *Locatie, locatie, locatie*. Als de locatie goed is, denk aan plekken aan de kust, dichtbij natuurgebieden of centraal gelegen, dan is het mogelijk om te investeren in kwalitatief goede woningen waar een markt voor is. Ook voor doelgroepen buiten Lelystad.
- (2) *Redelijke grondprijzen*. De gemeente Lelystad heeft de neiging een hoge grondprijs te vragen, aldus de geïnterviewde projectontwikkelaar. Volgens hem is dat jammer, want dat betekent dat ontwikkelaars daardoor minder investeren in kwaliteit. Met lagere grondprijzen is er meer mogelijk op woning- en wijkniveau. Kwaliteit betaalt zich in de ogen van de respondent op de lange termijn meer uit dan hoge grondprijzen op de korte termijn<sup>88</sup>.
- (3) *Stedenbouwkundige kwaliteit en samenhang*. De gemeente moet verder kijken dan de verkoop van grond en woningbouw alleen. Ze heeft ook een taak om de stedenbouwkundige kwaliteit en samenhang van woonmilieus op de lange termijn in het oog te houden.

Vooraf het laatste is een belangrijk aandachtspunt voor Lelystad als woonstad. De geïnterviewde projectontwikkelaar gaf een voorbeeld uit de wijk Warande waarin woningcorporatie Centrada heeft geïnvesteerd in een woontoren met een multifunctionele accommodatie. Deze 'landmark' straalt kwaliteit uit en zou model moeten staan voor de rest van de wijk. Maar er wordt op dit moment 'rijp en groen' in de wijk gebouwd, van alles door elkaar. Volgens de gesprekspartner zou het jammer zijn als er over een aantal jaren wordt gezegd: Warande had beter en mooier gekund<sup>89</sup>.

Lelystad heeft de ruimte, maar de hamvraag is hoe je mensen van buiten zover krijgt om in de stad te gaan wonen. Daarvoor zou de gemeente Lelystad grondig doelgroepenonderzoek moeten doen, misschien zelfs wel in heel Nederland, aldus één van de gesprekspartners<sup>90</sup>. Vooruitlopend op zo'n onderzoek zou aan de volgende specifieke doelgroepen gedacht kunnen worden<sup>91</sup>:

- (1) *Huishoudens die op zoek zijn naar 'meer voor minder'*. Lelystad is de laatste jaren in trek bij mensen uit de regio die betaalbaar willen wonen met de natuur binnen handbereik. Het profiel van Lelystad als stad van ruimte, water en groen wordt blijkbaar steeds meer herkend. Op deze woonconsumenten richt Lelystad zich al, maar het zou goed zijn om meer te weten te komen over hun precieze verhuismotieven, afwegingen en behoeften. Op basis daarvan is het mogelijk deze doelgroep gerichter te benaderen en te bedienen.
- (2) *Mensen die zijn opgegroeid in Lelystad (retourmigranten)*. Veel jongeren verlaten Lelystad voor hun opleiding of eerste baan in Amsterdam, Zwolle of andere grotere steden. Mogelijk dat je ze met hun partner weer kunt verleiden om terug te keren naar Lelystad als ze gaan stage lopen, afstuderen of werken. Ook in een latere levensfase (gezinsvorming) zijn oud-

---

<sup>87</sup> Deze randvoorwaarden baseren we op het interview met de projectontwikkelaar, tevens voorzitter van het Overlegorgaan Bouwnijverheid Lelystad (OBL).

<sup>88</sup> Overigens vindt de ambtelijke organisatie dat de grondprijs die de gemeente Lelystad vraagt niet hoog is, maar 'marktconform'. Lelystad hanteert een systeem van inschrijving die volgens de gemeente leidt tot een grondprijs die door de werking van de markt zelf tot stand komt.

<sup>89</sup> Deze zorg is eerder geuit tijdens een raadsvergadering van de gemeente Lelystad (bron: *Schriftelijke inspraakreactie Raadsvergadering 4 december 2018 – Agendapunt 2 'Woningbouwprogrammering' (sessie beeld- en oordeelsvorming)*). De sprekers geven namens de bewoners van de wijk Warande aan regelmatig afstemmingsoverleg te hebben met de wethouder, maar vrezen dat de versnelde ontwikkeling van de wijk ten koste kan/zal gaan van de kwaliteit en de uitstraling van de wijk zoals die oorspronkelijk is bedoeld.

<sup>90</sup> Dit citaat is afkomstig van de strategisch adviseur van de provincie die meewerkte aan een interview

<sup>91</sup> Deze drie doelgroepen werden door in elk geval twee van de vijf gesproken geïnterviewde deskundigen genoemd. Elk van hen noemde de eerste groep, dus huishoudens die op zoek zijn naar 'meer voor minder'.

Lelystedelingen die elders wonen, een interessante doelgroep. Het specifiek benaderen van deze doelgroep heeft meer kans dan woonmarketing die zich op iedereen richt.

- (3) *Mensen van buiten de stad die sociaaleconomisch zelfstandig zijn.* Deze huishoudens zijn van groot belang om de stad sociaal gezien vooruit te brengen, omdat ze zich veelal inzetten voor de buurt of lokale politiek. Ook voor de economie van Lelystad is deze groep cruciaal. Het gaat om de categorie ‘middeninkomens’, zoals logistieke medewerkers, verpleegkundigen, agenten en andere beroepen in ‘vitale sectoren’. Wellicht dat ze verleid kunnen worden met een speciale bonus (denk aan baangarantie) of andere prikkels (zoals startersleningen). Inspelend op de pioniersmentaliteit van de stad – een nieuwe start in een nieuwe stad – heeft Lelystad dergelijke ‘vestigingspremies’ ook in het verleden ingezet.

*Wonen in relatie tot onderwijs, werk en economie*

Woonbeslissingen van huishoudens hebben vaak een verband met onderwijs, werk en economie. Dat Lelystad geen hoger onderwijs heeft, wordt als gemis ervaren. Misschien wel omdat Almere en Dronten wél hun eigen kennisinstellingen hebben. Lelystad zou daarbij volgens een van de gesprekspartners kunnen aanhaken (bijvoorbeeld ‘Aeres Hogeschool Dronten – Campus Lelystad’) of opleidingen/trainingen op hbo- of mbo-niveau kunnen ontwikkelen op het vlak van logistiek/techniek/ict of meer in de groene hoek (natuurbeheer/stadslandbouw). Daarbij merkte hij wel op dat het van belang is dat deze opleidingen aansluiten bij de identiteit van Lelystad en kansen bieden voor middelbaar geschoold personeel, dat ook in de stad wil wonen. Lelystad kan dat niet alleen en heeft daarvoor de omliggende regio’s nodig. Het is dan ook cruciaal om de onderwijs- en arbeidsmarktagenda van Lelystad te laten aansluiten op die van de MRA, de Regio Zwolle en partijen met expertise die relevant is voor Lelystad (denk aan het ‘groene’ cluster rond Wageningen). Daarbij is een goede koppeling te maken met de toekomstige ontwikkeling van Lelystad Airport en de economische dynamiek daaromheen. Op deze wijze kunnen jongeren gebonden worden aan de stad: ze volgen er onderwijs, hebben er hun eerste baan en vormen er een gezin.

### **(3) Investeer in de bestaande wijken van de stad**

In de woonambities van Lelystad gaat veel aandacht uit naar de instroom van nieuwe huishoudens. Maar voor een evenwichtige woningmarkt en de verdere ontwikkeling van de stad is het ook van groot belang om de bestaande wijken aantrekkelijk te houden. Dat vraagt om herstructurering van de jaren ‘70 en ‘80-wijken. Richt daarbij de aanpak niet te radicaal op de ‘ontwerpfouten’ van de bestaande woonwijken, zoals de vaak genoemde eentonige bouw of onveilige plekken<sup>92</sup>. Dat brengt de wijken en de stad alleen maar in diskrediet. Het heeft meer zin om gerichte maatregelen te nemen om het stedelijk weefsel te versterken en de woningvoorraad duurzaam en klimaatvriendelijk te maken. Soms kan dat op kleine schaal (‘acupunctuur’), bijvoorbeeld door erfafscheidingen te verbeteren, dan weer iets uitgebreider. In de bestaande wijken van de stad wonen veel ouderen. Daarom is het ook cruciaal om oog te hebben voor de trends van vergrijzing, het kleiner worden van huishoudens (‘huishoudensverdunning’) en de toenemende behoefte aan zorg.

Woningcorporatie Centrada is al volop bezig met het investeren in de bestaande stad<sup>93</sup>. De corporatie ziet dat de bestaande wijken vooral worden bewoond door oudere huishoudens, soms met een zorgvraag. Senioren verhuizen niet graag en daarom doet Centrada haar best om bewoners een ‘wooncarrière’ in de wijk te laten maken<sup>94</sup>. Zo is de corporatie in de Zuiderzeewijk – de oudste wijk van Lelystad – nieuwbouwappartementen aan het bouwen, waardoor het mogelijk wordt dat huishoudens op leeftijd in hun wijk kunnen blijven wonen. Dankzij appartementen en een multifunctionele accommodatie komen alle voorzieningen voor de bewoners op loopafstand te

<sup>92</sup> Aldus de geïnterviewde medewerker van het INTI die zich baseert op zijn ervaringen in andere *new towns*.

<sup>93</sup> Deze alinea is onder meer gebaseerd op het interview met de strategisch adviseur van de corporatie.

<sup>94</sup> Zie ook: ‘HEVO: ‘Ouderen verdienen een positieve wooncarrière’, *Vastgoedjournaal*, 10 maart 2020.

liggen. Geïnspireerd door de ervaringen met de Zuiderzeewijk is Centrada van plan om voor alle wijken een visie opstellen en met bewoners in gesprek te gaan over de vraag wat er nodig is om de woningen en woonomgeving toekomstbestendig te maken, zowel in fysiek opzicht (ruimte) als in sociaal opzicht (leefbaarheid). Ook de 'Wijkaanpak Jol' is een voorbeeld van hoe je met acupuncture in de bestaande stad kunt investeren. Vanwege het voor Lelystad kenmerkende versnipperde woningbezit in oudere wijken is er extra aandacht nodig voor onderhoud en samenhang. Op dit punt heeft Centrada goede ervaringen opgedaan. Om de Jol een betere aanblik te geven is in 2017 een erfafscheidingsproject opgezet. Centrada heeft de nieuwe erfafscheidingen voor de huurders betaald, terwijl eigenaars van koopwoningen door een financiële bijdrage (50% vergoeding) van de gemeente gestimuleerd werden om aan het project mee te doen.

**Afbeelding 4.2** De buurt Wold in de Boswijk<sup>95</sup>



Ook vanuit sociaal oogpunt is het essentieel om te (blijven) investeren in de jaren '70 en '80-wijken. Weliswaar kent Lelystad veel eigenwoningbezit, maar 'sociale huur' is net zo goed van belang. In corporatiewoningen wonen, naast ouderen, namelijk ook veel gezinnen met middeninkomens die een bijdrage leveren aan de lokale economie en samenleving. Voor de toekomst van Lelystad is deze groep cruciaal. Probeer deze sociaaleconomisch zelfstandige huishoudens te binden aan te stad. Hoe precies, is vers twee, maar het begint in elk geval met het in beeld brengen van deze groep en kijken waar de huishoudens die er deel vanuit maken behoefte aan hebben. Dat geldt tevens voor een groep Lelystedelingen van wie de kinderen net het huis uit zijn gegaan. De experts die we spraken zien een trend dat deze *empty nesters* regelmatig terugkeren naar het gebied in Nederland waar ze oorspronkelijk vandaan komen, zoals Noord-Holland, Gelderland of Overijssel. Het is zonde als Lelystad deze mensen laat gaan, omdat ze juist vaak in de fase van hun leven terecht zijn gekomen waarin ze belangrijke functies in de lokale samenleving vervullen, zoals bestuurder van een sportclub of andere vereniging. Ga met de *empty nesters* in gesprek om hun (woon)wensen te inventariseren en te kijken in hoeverre ze ervoor open staan om toch in Lelystad te blijven wonen.

***Meer aandacht voor het groen in Lelystad nodig***

Uit onderzoek blijkt dat openbaar groen in de stad niet alleen bijdraagt aan klimaatadaptatie, maar ook aan de leefbaarheid van wijken en de gezondheid van bewoners<sup>96</sup>. Voor Lelystad, dat vanouds een groen karakter heeft, is dat goed nieuws. Al vanaf het ontstaan van de stad worden de parken, plantsoenen en groenzones in de wijken gewaardeerd. Tegelijkertijd is verstandig groenbeheer cruciaal, zo merken twee van

<sup>95</sup> Bron: Vmenkov – Wikimedia Commons.

<sup>96</sup> Zie voor een overzicht van beschikbare onderzoeken van Wageningen University & Research het dossier 'Groen in de stad': <https://www.wur.nl/nl/Dossiers/dossier/Groen-in-de-stad.htm>

de geïnterviewden in dit onderzoek op<sup>97</sup>. Zo moet het groen goed en regelmatig worden onderhouden, want anders doet het juist afbreuk aan de uitstraling van de woonomgeving<sup>98</sup>. Wel is het van belang om realistisch zijn over de bijdrage die groen aan de veiligheid van de wijk en de gezondheid van bewoners levert. Hoge bosschages langs een fietspad kunnen bijvoorbeeld ook aanleiding geven tot onveilige gevoelens. En groen in wijken mag dan in algemene zin bevorderlijk zijn voor de gezondheid, maar het gaat erom dat inwoners gestimuleerd worden om er ook daadwerkelijk gebruik van te maken. Een creatievere kijk op groen is ook mogelijk, misschien zelfs wel noodzakelijk<sup>99</sup>. Zou Lelystad niet een verdienmodel kunnen maken van het vele groen? Zo zou je inwoners kavels in eigen beheer kunnen geven om stadslandbouw te bedrijven.

---

<sup>97</sup> De strategische adviseurs van de corporatie en provincie noemden dit punt onafhankelijk van elkaar.

<sup>98</sup> Het is dan ook de vraag of het verstandig is dat het college wil bezuinigen op het beheer van de openbare ruimte: <https://www.omroepflevoland.nl/nieuws/180357/meer-bezuinigingen-lelystad-onontkoombaar>

<sup>99</sup> Dit werd geopperd door de strategisch adviseur van de provincie. Sowieso ligt het voor de hand om een creatiever groenbeheer in Lelystad te overwegen, al was het maar vanwege de ICL-opgave die het rijk de gemeente in 2018 heeft opgelegd: de extra bijdrage die Lelystad sinds 1988 krijgt voor het beheer van de publieke ruimte vanwege achterblijvende bevolkingsgroei wordt de komende jaren geleidelijk afgebouwd. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/06/01/toelichting-beschikking-icl-bijdrage-lelystad>

## 5 Daarom: verstandig vooruit

Wonen is een beleidsveld dat vraagt om een overkoepelende visie op de stad en de omliggende regio. Zeker voor Lelystad is dat het geval. Als *new town* in de polder ziet de woningmarkt er anders uit dan in organisch gegroeide steden. Een analyse van de ontwikkeling van Lelystad door de jaren heen geeft een beeld van een valse start. Van de voorziene positie van de stad als bruisend hart van Flevoland kwam maar weinig terecht door het niet inpolderen van de Markerwaard. In plaats van in het centrum vond de stad zich terug in een positie aan de rand. De filosofie van overlooptgemeente voor de minder bedeelde stadsbewoner uit Amsterdam, die behoefte zou hebben aan rust, ruimte en regelmaat leidde ertoe dat er eentonig gebouwd werd voor een kwetsbare bevolking.

Een dubbele achterstand die maar moeilijk kan worden ingehaald.

Die valse start van Lelystad is nog altijd een factor om rekening mee te houden. Het verklaart bijvoorbeeld de ontwikkeling van de bevolking en de woningvoorraad. Jaren van groei worden afgewisseld door perioden van stagnatie. Telkens zijn factoren van buiten het meest van invloed op Lelystad: woonvoorkeuren die verschuiven naar andere, meer stedelijke milieus, economische crises, de komst en groei van Almere, corona en dergelijke. De groei van de stad is zelden aangejaagd door de aantrekkingskracht van de stad zelf, maar veel vaker door de overweging 'dan maar Lelystad', simpelweg omdat omstandigheden elders daartoe aanleiding geven.

Lelystad is nooit meester van haar eigen lot geweest. Het gemeentebestuur doet er dan ook goed aan om terughoudend te zijn met plannen voor grootschalige woningbouw. De woningnood in Amsterdam proberen op te lossen door 10.000 woningen in Lelystad te bouwen getuigt van wensdenken en is vragen om problemen. Het leidt er in het beste geval toe dat het imago van 'slaapstad' wordt vergroot, maar de aantrekkelijkheid van de stad niet. En in het slechtste geval creëert het leegstand in bestaande en nieuwbouwwijken. Het is veel beter om de lijn te volgen die is ingezet met de *Woonvisie 2016-2020*, *Woningbouwprogrammering 2019-2022* en de kwalitatieve doelstellingen van het *Koersdocument 2040*. Ook de visie die blijkt uit *Lelystad Next Level* sluit hierbij aan en ademt het motto: 'haast je langzaam, maar met beleid'.

Verstandig vooruit dus met enerzijds aandacht voor de jaren '70 en '80-wijken en de bewoners daarvan - een 'warme' aanpak - en anderzijds aandacht voor nieuwbouw die kwaliteit toevoegt aan de woningvoorraad van Lelystad. Meer onderscheid en verscheidenheid is gewenst om de eentonigheid in woonwijken te doorbreken die nu eenmaal kenmerkend is voor een *new town*. Word weer actief lid van het INTI (International New Town Institute) om de Lelystadse uitdagingen door kenners te laten analyseren en de kunst bij andere jonge steden af te kijken. Dat biedt de inspiratie die nodig is om te sturen op diversiteit in prijsklassen, woonmilieus en typen woningen alsmede een meer evenwichtige sociale bevolkingssamenstelling. Wees je bewust van de fragiele positie die Lelystad inneemt in de landelijke woningmarkt. Maar wees ook zelfbewust en bouw met hulp van het INTI sterke punten van de stad ten volle uit, zoals de potenties van groen, water en nieuwe natuur. Benader actief de doelgroepen die hiervoor gevoelig zijn, zoals mogelijke 'doorstromers' uit Almere. Of verleid Lelystedelingen die naar elders zijn vertrokken om terug te komen. Daarbij is het van belang om te beseffen dat wonen niet losstaat van onderwijs, werken, economie en mobiliteit. Dat vraagt om een integrale benadering die tot een meer organische groei van de stad leidt. Daarbij hoort ook een open blik naar andere regio's dan de MRA. De regio Zwolle 'lonkt'.

## 6 Wonen en de gemeenteraad

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de woningmarkt in Lelystad geanalyseerd en weergegeven hoe een woonbeleid eruit zou kunnen zien. Woonbeleid valt echter niet los te koppelen van andere vormen van lokaal beleid, zoals maatregelen gericht op het welzijn van de bevolking, economisch beleid (bijvoorbeeld het vestigingsklimaat voor bedrijven) en citymarketing. Het voeren van woonbeleid is met andere woorden slechts een onderdeel van het streefbeeld dat het *Koersdocument Lelystad 2040* schetst: 'Lelystad, hoofdstad van de nieuwe natuur, is in 2040 een zelfstandige, sociaal veerkrachtige, duurzame, aantrekkelijke en economisch sterke stad met 100.000 inwoners'.<sup>100</sup> In algemene zin richt het woonbeleid van een gemeente zich op de beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid van woningen die bijdragen aan de gestelde doelstelling. Daarbij is de gemeente slechts één van de betrokkenen – ze bouwt en onderhoudt zelf geen woningen, maar is daarvoor afhankelijk van andere partijen op de woningmarkt, zoals corporaties en ontwikkelaars. De nieuwe *Woningwet* (sinds 2015 van kracht) bepaalt wel dat de gemeente haar rol moet nemen en in beweging moet komen; het gemeentelijke woonbeleid moet richtinggevend zijn<sup>101</sup>. En ten behoeve daarvan staan het college en de raad een aantal instrumenten ter beschikking.

### ***Woonvisie, omgevingsvisie en omgevingsplan als kaders***

De gemeente heeft een grondwettelijke taak om goed wonen op haar grondgebied te bevorderen. Daarvoor stelt zij een visie op die de basis vormt voor maatregelen op het gebied van wonen: de woonvisie. De woonvisie wordt vastgesteld door de gemeenteraad en vormt zo de belangrijkste kaderstelling van de raad voor het gemeentelijk woonbeleid voor de middellange termijn. Een woonvisie is 'vormvrij'. Het gemeentebestuur kan het stuk zo beknopt of uitgebreid als gewenst maken. In principe omvat het een beeld van de gemeente nu en in de toekomst. Waar willen we welk type woningen laten bouwen en hoe betaalbaar moeten ze zijn? Het gemeentebestuur kan in de woonvisie thema's aandragen en aangeven op welke wijze zij vindt dat andere partijen (bijvoorbeeld corporaties en ontwikkelaars) in actie moeten komen en moeten presteren.

Naast de woonvisie stelt de gemeente een omgevingsvisie op. De omgevingsvisie is een instrument uit de Omgevingswet. Deze wet gaat over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en treedt naar verwachting in 2022 in werking. De omgevingsvisie is net zoals de woonvisie 'vormvrij'. Het is een integrale visie op de fysiek-ruimtelijke kant van de gemeente - denk aan de gebouwde omgeving, de natuur, het landschap en de kwaliteit daarvan – en gaat in elk geval de structuurvisie (die tot op heden de basis vormt voor bestemmingsplannen) vervangen. Ter voorbereiding heeft de gemeente Lelystad het *Koersdocument 2040* opgesteld. De concept-omgevingsvisie van de gemeente Lelystad, die als motto 'sterke stad in de regio, hoofdstad van de nieuwe natuur' heeft meegekregen, lag tot eind november 2020 ter inzage. Het is dan ook van groot belang om het toekomstige woonbeleid mede te beschouwen in het licht van de omgevingsvisie van Lelystad<sup>102</sup>.

Op den duur kan de woonvisie, die ook gaat over een deel van de gebouwde omgeving van de gemeente, onderdeel worden van de omgevingsvisie. Voor de raad is de omgevingsvisie een kans om

---

<sup>100</sup> Gemeente Lelystad (2020), *Koersdocument 2040*, Gemeente Lelystad, Lelystad

<sup>101</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/03/17/woningwet-2015-in-vogelvlucht>

<sup>102</sup> Gemeente Lelystad (2020), *Ontwerp-omgevingsvisie Lelystad: sterke stad in de regio, hoofdstad van de nieuwe natuur*, Gemeente Lelystad, Lelystad



in een plan opnieuw de kaders voor de woningmarkt te stellen, uiteraard in samenhang met andere plannen. De omgevingsvisie is voor de gemeenteraad het strategisch kader om te sturen op lange termijn-doelen. Juist omdat er enkele spelregels veranderen in ruimtelijke planvorming is het van groot belang dat raadsleden zich goed voorbereiden op de invoering van de Omgevingswet. Zo is het verstandig om alvast duidelijke ambities te formuleren voor de woningmarkt en de woningvoorraad en in gesprek te gaan met inwoners en andere belanghebbenden.

Daarnaast wordt er per gemeente één omgevingsplan vastgesteld door de gemeenteraad. In het omgevingsplan staan regels die nodig zijn om uitvoering te geven aan de omgevingsvisie. Burgers en bedrijven in de gemeente moeten zich aan deze regels houden. Het omgevingsplan vervangt de huidige bestemmingsplannen die aangeven welke bestemming gebieden binnen de gemeente hebben en wat daarbinnen de bouwmogelijkheden zijn. In het omgevingsplan worden ook regels opgenomen over bijvoorbeeld milieu, natuur, monumenten en het beleid voor terrassen. Of het nu gaat om de woonvisie, de omgevingsvisie of het omgevingsplan, ze moeten allemaal ten dienste te staan van de ambitie uit het *Koersdocument 2040* waarin staat dat Lelystad in 2040 een zelfstandige, sociaal veerkrachtige, duurzame, aantrekkelijke en economisch sterke stad met 100.000 inwoners moet zijn. De documenten liggen in elkaars verlengde. Bij het formuleren van woonbeleid voor de lange termijn is het cruciaal telkens het integrale beeld uit de omgevingsvisie ('het grote verhaal') van Lelystad in het oog te houden.

### ***Wat kan de raad op het gebied van wonen doen?***

De stip op de horizon die de gemeente Lelystad in het *Koersdocument 2040* heeft gezet is 100.000 inwoners in 2040. Dat veronderstelt dat Lelystad moet groeien en dat daar extra woningen voor nodig zijn. Qua ruimte is dat geen probleem, zo zagen we in de vorige hoofdstukken: Lelystad heeft ruimte genoeg, er is voldoende mogelijkheid om te bouwen. Het probleem van de woondromen van Lelystad zit 'm niet zozeer in de aanbodkant, maar in de vraagkant: waar haalt de stad al die nieuwe inwoners vandaan? Dat vraagt om realisme of in elk geval een aanpak waarbij de gewenste ontwikkeling kwalitatief goed wordt begeleid en waar mogelijk wordt gestuurd. Een voorname partner van de gemeente bij het woonbeleid van Lelystad is de woningbouwcorporatie Centrada. Zoals eerder aangegeven vormt de woonvisie de basis voor de afspraken tussen gemeente, de in de gemeente aanwezige corporaties<sup>103</sup> én huurdersorganisaties over hun bijdrage aan het verwezenlijken van de doelen uit de woonvisie. Dat vraagt om zogenoemde 'prestatieafspraken'. Prestatieafspraken zijn een goede manier om doelstellingen uit de gemeentelijke woonvisie om te zetten in concrete plannen voor nieuwbouw en (her)verdeling van bestaande woningen in lijn met de visie. De Lelystadse raad doet er verstandig aan om in elk geval over de volgende onderwerpen afspraken te laten maken tussen gemeente en partijen in de lokale woningmarkt (corporaties en huurders):

- *Nieuwbouwprojecten en aanpassing van bestaand vastgoed.* In het bijzonder de in de jaren '70 en '80 gebouwde wijken als Atolwijk, Kustwijk en Bolder zorgen voor veroudering van de woningvoorraad. Het is belangrijk om te investeren in het toekomstbestendig maken van woningen, zodat ze duurzamer worden en geschikt zijn voor oudere bewoners.
- *Betaalbaarheid van woningen, ook op het gebied van huur.* Lelystad kent relatief veel 'dure scheefwoningers', zo zagen we in hoofdstuk 3. Dat vraagt om aandacht voor gemengde nieuwbouw in bijvoorbeeld de wijk Warande in plaats van alleen dure koop.

---

<sup>103</sup> Naast woningbouwcorporatie Centrada zijn - overigens op zeer beperkte schaal - ook de corporaties Harmonisch Wonen en Vechtdal Wonen in Lelystad actief.

- *Voldoende doorstroming in de woningmarkt.* Corporaties kunnen helpen door bewoners te identificeren voor wie een overstap naar een middenhuurwoning aantrekkelijk kan zijn. Instrumenten om die overstap te vergemakkelijken zijn gewenst. Ook het stimuleren van doorstroming van bewoners met behoud van de huur (of een beperkte stijging) zou een maatregel kunnen zijn die onderwerp is van de prestatieafspraken.
- *Afspraken tussen corporaties en marktpartijen.* Corporaties kunnen gestimuleerd worden om met marktpartijen afspraken te maken over het scheppen van ruimte in hun voorraad middenhuurwoningen voor doorstromers vanuit de sociale sector. Ook is het mogelijk afspraken te maken over het aantal te verkopen of te liberaliseren corporatiewoningen in de wijken waar dat het beste kan en op welke wijze dat zou moeten gebeuren .
- *Voldoende aanbod van woningen die geschikt zijn voor ouderen.* Door vergrijzing in Lelystad (in 2030 bestaat 25% van de huishoudens uit 70+ huishoudens) zal er een groeiende vraag naar senioren- en zorgwoningen ontstaan<sup>104</sup>.
- *Stimuleren en ondersteunen van bewonersinitiatieven.* Op het terrein van verduurzaming en energietransitie moeten sommige wijken echt aan de slag. Om inwoners daartoe te bewegen, is het belangrijk ze ondersteuning (niet alleen in financiële zin) te geven.
- *Goede informatievoorziening aan de raad over wonen.* Om te kunnen sturen op de in de woonvisie geformuleerde ambities is het belangrijk om een vinger aan de pols te houden. Dat kan op basis van cijfers, maar ook aan de hand van een ‘stoplichten’-systeem: waar gaat het goed (groen), wat verdient nadere analyse (oranje) en wat vergt directe actie (rood)?

### ***De gemeente kan kiezen uit tal van sturingsinstrumenten***

Voor het verder uitwerken van de ideeën en voornemens uit de woonvisie beschikt de gemeente over een scala aan instrumenten. De Rekenkamer Metropool Amsterdam heeft in 2017 mogelijke instrumenten geïnventariseerd en de wijze waarop de gemeenteraad ze kan inzetten – zie daarvoor bijlage 1 van dit rapport. Het zijn er heel wat, waarbij er veel van nut zijn in een krappe woningmarkt, zoals in de regio Amsterdam het geval is. Toch bieden de instrumenten ook inspiratie voor een beleid in een omgeving met een meer ontspannen woningmarkt, zoals in Lelystad. Het is in elk geval goed dat de raad op de hoogte is van de mogelijkheden en het college hierop kan aanspreken. Sturingsmogelijkheden voor de bestaande woningvoorraad omvatten naast prestatieafspraken met corporaties bijvoorbeeld huisvestingsverordeningen gericht op woonruimteverdeling, subsidies voor doelgroepen (denk aan startersleningen) en dergelijke. Op het gebied van nieuwbouw gaat het bijvoorbeeld om de inzet van bestemmingsplannen, grondbeleid, overleg en samenwerking alsmede financiële prikkels voor huishoudens. Hieronder een lijst van mogelijke maatregelen die de gemeente Lelystad ten dienste staan om bij te dragen aan een kwalitatieve groei op woongebied:

- Stimuleer binnenstedelijk bouwen om de kwaliteit en de duurzaamheid van de bestaande wijken te kunnen versterken (acupunatuur). Maak hierover afspraken met ontwikkelaars en gebruik daarbij een redelijke grondprijs als stimulans.
- Gebruik een doelgroepenverordening om een goede mix van woningen af te dwingen. De *Wet ruimtelijke ordening (Wro)* maakt het gemeenten mogelijk om per deelgebied in bestemmingsplannen te eisen dat in een nieuwbouwplan een bepaald percentage aan type woningen wordt gerealiseerd. Dit geldt voor de categorieën sociale huur, middeldure huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap. De doelgroepenverordening vormt zo de wettelijke basis voor gemeentelijk woonbeleid in bestemmingsplannen. Wel is de

---

<sup>104</sup> Gemeente Lelystad (2018), *Woningbouwprogrammering 2019-2022: kwalitatief versnellen*, Gemeente Lelystad, Lelystad

doelgroepenverordening alleen van toepassing op nieuwbouw. Een uitgangspunt voor Lelystad zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat per nieuwbouwplan 40% van de te realiseren woningen tot het goedkope huur- en koopsegment behoort.

- Leg, om de doelgroepenverordening toe te passen, de gewenste mix aan woningen in het betreffende omgevingsplan en/of het bijbehorende exploitatieplan vast.
- Pas op met het stellen van parkeernormen in bestemmingsplannen. Parkeereisen van gemeenten gaan ten koste van de betaalbaarheid van woningen, simpelweg omdat parkeerplaatsen door hun ruimtebeslag veel geld kosten. Daarnaast blijkt dat goedkope woningen vaak niet eens gebouwd worden als gevolg van dure parkeereisen.
- Zorg bij de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties vanaf de start voor een goede ontsluiting van het gebied voor openbaar vervoer en heb daarnaast aandacht voor de aanleg van wegen voor langzaam verkeer (met name fietsers) en paden voor wandelaars.
- Creëer/ondersteun als gemeenteraad een samenwerkingstafel waar regelmatig structureel overleg plaatsvindt met alle betrokken partijen op de woningmarkt. Voor de gestelde doelen uit de woonvisie is de inzet van verschillende partijen immers cruciaal. Aan de tafel moet de gehele woningmarkt aan bod komen, waaronder ook de situatie in de rest van de regio.
- Ontwikkel, als daar vraag naar is, een financieringsfaciliteit voor zelfbouw van woningen, bijvoorbeeld in samenwerking met lokale banken.
- Bied, op het moment dat de gemeente medewerking verleent aan een wooninitiatief (en het plan onherroepelijk planologisch mogelijk is gemaakt), aan initiatiefnemers nog een bepaalde tijd - twee tot drie jaar - om het beoogde plan te realiseren. Het is daarbij van belang om initiatiefnemers hierover tijdig te informeren. Indien de plannen na deze periode niet zijn gerealiseerd, kan de bouwtitel worden ingetrokken. De initiatiefnemer krijgt dan nog één jaar de tijd om het plan te realiseren. Hiermee wordt 'voorzienbaarheid' gecreëerd en kan planschade als gevolg van het intrekken van de bestemming worden voorkomen. Dit speelt vooral op momenten dat de ontwikkeling stopt als gevolg van een slappe woningmarkt.
- Spreek directeuren en toezichthouders van corporaties en ontwikkelaars in Lelystad aan op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, benut hun ervaringskennis en maak ze medeverantwoordelijk voor het welslagen van het woonbeleid<sup>105</sup>.

*Ga in gesprek met Almere en Dronten!*

Tijdens de gespreksronde signaleerde een deskundige dat veel wijken in Flevolandse gemeenten min of meer inwisselbaar zijn<sup>106</sup>. Vooral buitenstaanders zien nauwelijks een verschil tussen sommige woonwijken in Almere, Lelystad, Dronten of Emmeloord. Om tegemoet te komen aan de grootschalige nationale woningbouwopgave is het echter van belang om te weten wat de verschillende woonmilieus binnen Flevoland onderscheidt. De provincie Flevoland roept gemeenten binnen de regio dan ook op om te zoeken naar hun onderscheidend vermogen op het gebied van wonen. Het laatste wat ze wil is dat gemeenten binnen de regio elkaar gaan beconcurreren. Om 'inwonerkanibalisme' te voorkomen is het verstandig als de gemeente Lelystad haar woonbeleid en woonmarketing voor de komende jaren afstemt met de twee buurgemeenten Almere en Dronten. Het is zelfs wenselijk om daar onderling afspraken over te maken. Lelystad zou dan andere aspecten in de etalage moeten zetten en zich deels op andere doelgroepen moeten richten. Het verder aanscherpen van het steeds herkenbaarder wordende profiel van Lelystad als stad van ruimte, water en bereikbare natuur biedt daarvoor mogelijke aanknopingspunten.

<sup>105</sup> Zie voor dit laatste punt ook: J.D. Pruijm (2018), *Wat en hoe voor het raadslid*, Adfo Books, Amsterdam.

<sup>106</sup> Het was de strategisch adviseur van de provincie die dit punt naar voren bracht en pleitte voor afstemming.

## **Het belang van goede informatievoorziening bij bouwprojecten**

Nieuwbouwprojecten zijn over het algemeen complexe en langdurige trajecten waarbij de rol van de gemeente van traject tot traject verschilt. Het college kan de gemeenteraad ondersteuning aanbieden in die gevallen dat projecten in de raad geagendeerd zijn, bijvoorbeeld door:

- ruimtelijke plannen altijd gepaard te laten gaan met een beoordeling van de invloed van het betreffende plan op overige ruimtelijk-economische plannen en doelstellingen van de gemeente;
- informatiebijeenkomsten (bijpraatsessies) te organiseren, begeleid door behandelend ambtenaren;
- heldere, eenvoudig toegankelijke informatie verschaffen met daarin goed verwoorde beslispunten;
- het perspectief van de burger als mede-uitgangspunt te nemen; dit maakt het makkelijker voor de raad om haar volksvertegenwoordigersrol te vervullen;
- externe deskundigheid voor de gehele raad aan te bieden alsmede een checklist met mijlpalen in woningbouwprojecten en welke rol de raad daarbij heeft.

In het woonbeleid is het dus van belang dat de gemeenteraad tijdig wordt meegenomen, bij zowel kleine als grote ontwikkelingen. Het is daarnaast belangrijk dat raads- en commissieleden zelf tijdig initiatief nemen, zich goed (laten) informeren over afgeronde en lopende projecten en zich verdiepen in de behoeften en belangen van inwoners. Zo kunnen ze heldere kaders stellen die gewenst zijn voor het nemen van concrete maatregelen in het woonbeleid.

### *Inspiratie voor de raad: van walkshop tot woondebat*

Het mooie van het thema wonen is dat je ter plekke een kijkje kunt nemen bij projecten. Een 'walkshop' door een bestaande wijk, samen met bewoners, levert altijd relevante informatie op, net zoals een bezoek aan een nieuwbouwlocatie. Iedereen weet immers wat wonen is<sup>107</sup>. Ook een bezoek aan een gemeente in de buurt is nuttig. Zo laat de wijk Nieuw Waterfront (Harderwijk) zien hoe belangrijk het is om als gemeente lef te tonen, een basisplan te hebben en daaraan vast te houden<sup>108</sup>. Op een voormalig industrieterrein is een kwalitatief hoogwaardige wijk ontstaan waar mensen graag willen wonen. Het project getuigt van visie en ademt samenhang. Lelystad kan daarvan leren voor de ontwikkeling van haar uitleglocaties. Een ander idee is om als raad een 'woondebat' met de stad te organiseren, zoals dat in Enschede gebeurt<sup>109</sup>.

<sup>107</sup> H. de Haan (2007), *Iedereen weet wat wonen is*, Architect, Haarlem

<sup>108</sup> De strategisch adviseur van de corporatie die we spraken noemde dit een interessant referentieproject.

<sup>109</sup> C. Nijhuis, D. Jacobs en I. van den Bosch (2020), *Woonbeleid in Enschede*, Necker van Naem, Utrecht

## Bijlage 1 Instrumenten woningmarkt

**Tabel I** Instrumenten waarmee de gemeente de lokale woningmarkt kan beïnvloeden<sup>110</sup>

WONEN	BOUWEN
Afspraken Armoedebeleid Eigen bedrijf/organisatie Handhaving Huisvestingsverordening Lening Lobby Marketing Markttoets Prestatieafspraken Subsidie Woningwet Zienswijze	Aanbieden locaties Anterieure overeenkomst Bestemmingsplan Bouwbesluit Contracten Doelgroepenverordening Erfpacht Exploitatieplan Grondbeleid Grondprijs Grondruil Investerings in infrastructuur Lening Lijst Objectsubsidies Onteigening Overleg Procedures Publiek-private samenwerking Reserve Samenwerkingstafel Stedenbouwkundig plan Tenders

**Tabel II** Manieren waarop de gemeente de instrumenten kan gebruiken om de lokale woningmarkt te beïnvloeden<sup>111</sup>

WONEN (bestaande woningvoorraad)	BOUWEN (nieuwbouw)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creëer meer ruimte voor corporaties om middensegment huur te realiseren</li> <li>• Geef middeninkomens huursubsidie</li> <li>• Geef minima korting op de huurprijs</li> <li>• Leg de minimale omvang sociale huurvoorraad vast</li> <li>• Maak afspraken met buurgemeenten over sociale woningvoorraad</li> <li>• Maak afspraken met corporaties over de toewijzing van de vrije sector huur</li> <li>• Maak afspraken over het aantal te verkopen of te liberaliseren corporatiewoningen</li> <li>• Maak huurstijgingen inkomensafhankelijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creëer mogelijkheden voor een middensegment hypotheek</li> <li>• Gebruik doelgroepenverordening om sociale woningbouw af te dringen</li> <li>• Gebruik parkeernormen om de te realiseren woningen te sturen</li> <li>• Gebruik een gedifferentieerde grondprijs</li> <li>• Herzie bestaande afspraken</li> <li>• Investeer in de bereikbaarheid van de periferie en de regio</li> <li>• Leg afspraken vast in anterieure overeenkomst</li> </ul>

<sup>110</sup> Bron: Rekenkamer Metropool Amsterdam (2017), *Evenwichtig woningaanbod*, RMA, Amsterdam

<sup>111</sup> Bron: Rekenkamer Metropool Amsterdam (2017), *Evenwichtig woningaanbod*, RMA, Amsterdam

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkel als gemeente een eigen organisatie die woningen verhuurt</li> <li>• Pak illegaal woninggebruik aan</li> <li>• Pas de huisvestingsverordening aan op basis van schaarste</li> <li>• Pas de mogelijkheid voor tijdelijke huurcontracten toe</li> <li>• Pas een gedifferentieerd huurprijsbeleid toe</li> <li>• Plaats alle potentiële middensegment huurwoningen in de niet-DAEB portefeuille</li> <li>• Stel een starterslening in</li> <li>• Stel huurcontracten op met een flexibele huurprijs</li> <li>• Stel regels vast voor het onttrekken en samenvoegen van woningen</li> <li>• Stel regels vast voor het splitsen van woningen</li> <li>• Stel regels vast voor toewijzen op grond grootte huishoudens</li> <li>• Stimuleer doorstroming met behoud van huurprijs</li> <li>• Stimuleer wonen in impopulaire gebieden</li> <li>• Stimuleer woningdelen</li> <li>• Verbeter de kwaliteit van de woningen</li> <li>• Verruim de toegang tot de sociale huurwoningmarkt naar andere regio's</li> <li>• Wijs de vrijkomende woningen passend toe</li> <li>• Zet de huisvestingsverordening in om de woningvoorraad voor eigen bevolking te beschermen</li> <li>• Zet je in om de inkomensgrens voor de sociale woningvoorraad aan te passen</li> <li>• Zet je in om de liberalisatiegrens aan te passen</li> <li>• Zet je in om de regeling rondom de verhuurderheffing aan te passen</li> <li>• Zet je in om het systeem van de huurtoeslag aan te passen</li> <li>• Zet je in om regionale verschillen tussen huurbeleid toe te staan</li> <li>• Zet je in voor de ontwikkeling van een nieuwe vorm van huurbescherming</li> <li>• Zet je in voor het aanpassen van het woningwaarderingstelsel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maak functieverandering meer mogelijk in bestemmingsplan/omgevingsplan</li> <li>• Maak gebruik van de samenwerkingstafel</li> <li>• Maak gebruik van grondruil</li> <li>• Maak gebruik van objectsubsidies</li> <li>• Neem barrières en belemmeringen weg voor investeerders en beleggers</li> <li>• Ontwikkel een financieringsfaciliteit voor zelfbouw</li> <li>• Pas actief faciliterend grondbeleid toe</li> <li>• Pas actief grondbeleid toe</li> <li>• Pas actief grondbeleid toe via Wet voorkeursrecht en onteigening</li> <li>• Pas meer verdichting toe</li> <li>• Rek de uitpondtermijn op</li> <li>• Sta bouwen in buiten- of groengebied toe</li> <li>• Stel fondsen in voor (sociale) woningbouw</li> <li>• Stel specifieke locatie eisen via het exploitatieplan</li> <li>• Stel specifieke voorwaarden in erfpachtcontracten</li> <li>• Stel vrije kavels beschikbaar voor zelfbouw</li> <li>• Stel zwarte lijst van ontwikkelaars op</li> <li>• Stimuleer het realiseren van woningcorporaties (CPO)</li> <li>• Stimuleer publiek- private samenwerking bij ontwikkeling van een bouwlocatie</li> <li>• Stuur op kavelontwikkeling via tenders</li> <li>• Stuur op woningsegmenten en bouw wensen via bestemmingsplan</li> <li>• Vergroot de planvoorraad</li> <li>• Verminder de eisen in het bouwbesluit</li> <li>• Versnel de bouwproductie</li> <li>• Voer overleg met woningcorporaties en marktpartijen</li> </ul>
--	--

## Bijlage 2 Geïnterviewde deskundigen

Voor het onderzoek naar het woonbeleid van Lelystad zijn per telefoon open interviews gevoerd met deskundigen uit stad en regio. Uit een groslijst van relevante gesprekspartners is na overleg met de rekenkamer Lelystad gekozen voor interviews met personen uit de bouw- en corporatiewereld, de provincie Flevoland, de Metropoolregio Amsterdam en het International New Town Institute (INTI). De interviews vonden plaats in de periode tussen 18 en 26 november 2020. Van de interviews zijn verslagen gemaakt die aan de gesprekspartners zijn voorgelegd. Na enkele wijzigingen van hun kant zijn de verslagen geaccordeerd. Op verzoek kunnen de interviewverslagen worden toegezonden.

<b>Datum interview</b>	<b>Functie van gesprekspartner</b>
18 november 2020	Projectmanager van het International New Town Institute (INTI)
18 november 2020	Medewerker van de Metropool Regio (MRA) die betrokken is bij het opstellen van de economisch ontwikkelperspectief van de MRA
19 november 2020	Projectontwikkelaar, tevens voorzitter Overlegorgaan Bouwnijverheid Lelystad (OBL)
20 november 2020	Strategisch adviseur Ruimte, Wonen en Mobiliteit bij de provincie Flevoland
26 november 2020	Adviseur Strategie en Beleid van woningcorporatie Centrada