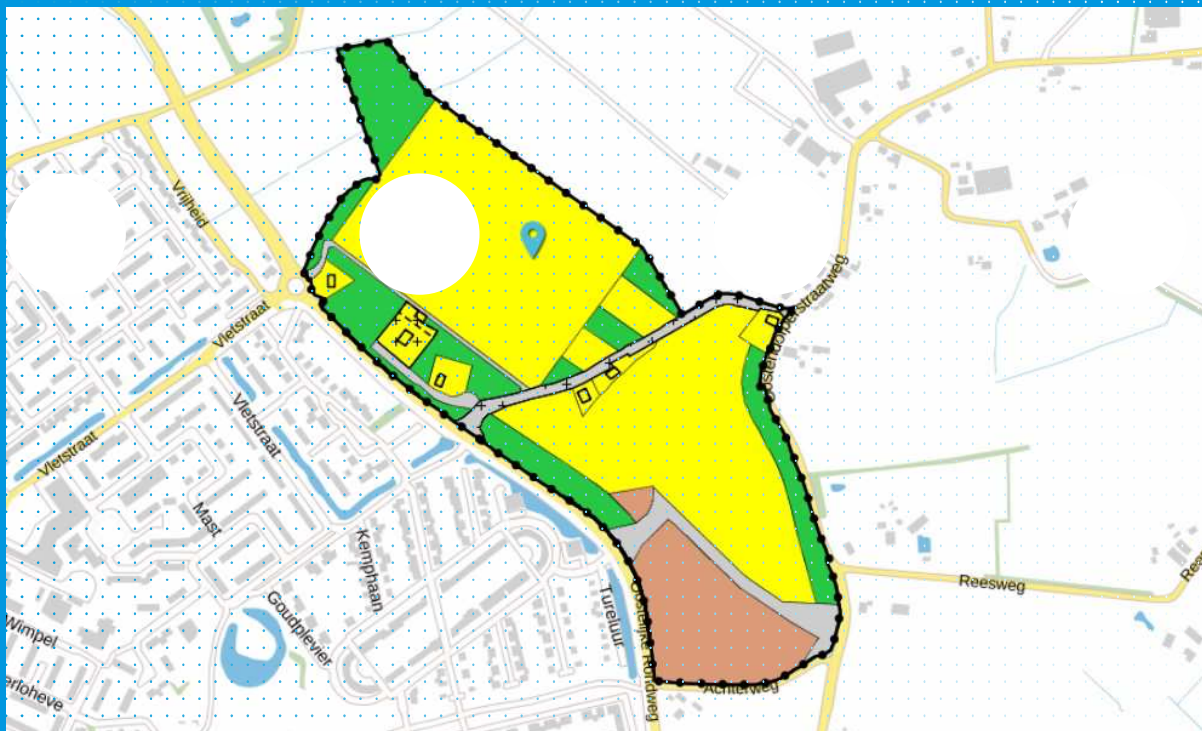


**stec
groep**



Laddertoets De Dijkjes Elburg

Stec Groep aan gemeente Elburg

Laura Engelbertink en Bart Dopper
30 december 2016

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en vraagstelling	3
1.2	Onze aanpak	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Uitgangspunten	5
2.1	Ladder voor duurzame verstedelijking als motiveringsvereiste	5
2.2	Relevante beleidskaders	7
2.3	Concept: samenhangende woonbuurt met mix sociale en vrijesectorkoopwoningen.....	10
3	Ladderregio: gemeente Elburg	13
3.1	Bestuurlijke samenwerking en woningbouwprogrammering in regio Noord-Veluwe.....	13
3.2	Markregio: lokaal en (zeer) beperkt verhuisrelaties met Oldebroek en Nunspeet.....	14
4	Laddertoets	17
4.1	Trede 1: De Dijkjes voorziet in een beperkte actuele, regionale behoefte voor de periode 2016-2026 mede ingegeven door de recente druk en urgentie op de sociale huurmarkt	17
4.2	Trede 2: plangebied De Dijkjes waarschijnlijk buiten BSG maar er zijn hoe dan ook geen beschikbare, geschikte alternatieven binnen BSG.....	21
4.3	Trede 3: De Dijkjes is passend ontsloten en voldoet daarmee aan trede 3	23
	Bijlage A Trede 2-alternatievenafweging (vertrouwelijk)	24

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en vraagstelling

U wilt woningbouw mogelijk maken in plangebied 'Horstkamp en De Dijkjes'. Het betreft een ontwikkelgebied ten noordoosten van de kern Elburg. Het totale plan behelst maximaal 407 woningen, waarvan 180 in Horstkamp en 227 in De Dijkjes. U wilt nu de uitwerkingsplicht voor deelplan De Dijkjes, met 90 sociale huurwoningen en 137 koopwoningen tot ontwikkeling brengen, omdat actuele marktomstandigheden daarom vragen.

U bent zich bewust van de noodzaak dit plan te onderbouwen volgens de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: Ladder). U vraagt daarom aan ons, als onafhankelijke partij, een Laddertoets op dit plan.



1.2 Onze aanpak

Voor deze Laddertoets lopen we de drie treden van de Ladder voor duurzame verstedelijking systematisch af. We beschrijven en beoordelen:

Stap	
1.	Locatieprofiel en beoordeling kwaliteiten plan De Dijkjes.
2.	Analyse en vaststellen marktregio, trekkracht en doelgroepen voor het plan.
3.	Analyse actuele, regionale woningbehoefte: kwantitatief en kwalitatief (trede 1).
4.	Beoordeling (met input van u) alternatieven bestaand stedelijk gebied (trede 2) en passende ontsluiting (trede 3).

De resultaten van de Laddertoets werken wij uit in voorliggende rapportage. Deze kunt u geheel of gedeeltelijk gebruiken bij uw Laddermotivering in de toelichting van het bestemmingsplan.

COPRODUCTIE TREDE 2

Voor trede 2 beoordeelden wij, met u, de alternatieven voor De Dijkjes in bestaand stedelijk gebied. Immers, een zorgvuldig afgewogen ruimtelijk en beleidsmatig oordeel over de beschikbaarheid, geschiktheid en wenselijkheid om restructureringen en vastgoed elders in te zetten voor woningbouw kunt u als gemeente Elburg zelf het beste maken.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we kort de uitgangspunten bij ons werk voor u. Vervolgens bepalen we in hoofdstuk 3 de Ladderregio. In hoofdstuk 4 beschrijven en beoordelen we de drie afzonderlijke treden van de Ladder. In de bijlage vindt u achtergrondinformatie bij dit advies.

2 Uitgangspunten

2.1 Ladder voor duurzame verstedelijking als motiveringsvereiste

De Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de Ladder) werd geïntroduceerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van het rijk en sinds 1 oktober 2012 als motiveringseis opgenomen in het Bro artikel 3.1.6, lid 2.

Met de Ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten nagestreefd. De Ladder vraagt aan gemeenten om aan de hand van drie 'treden', een voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling in de toelichting bij een ruimtelijk besluit te onderbouwen. De drie treden in het Bro artikel 3.1.6, lid 2 zijn als volgt:

BRO ARTIKEL 3.1.6 LID 2

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

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

Relevante begrippen zijn (Bro artikel 1.1.1 lid 1 onder h en i):

- Bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur. Overigens, de Omgevingsverordening Gelderland (december 2015) hanteert dezelfde definitie.
- Stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

In het Bro artikel 3.1.6, lid 2 is geregeld dat de Ladder van toepassing is op bestemmingsplannen, inpassingsplannen, wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen. Daarnaast is de Ladder van toepassing op provinciale verordeningen en op de 'uitgebreide' omgevingsvergunning strijdig gebruik (als bedoeld in artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 3 van de Wabo).

Uw plan voor De Dijkjes: vermoedelijk nieuwe, stedelijke ontwikkeling

U maakt, zo taxeren wij met de kennis van nu een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk middels het uitwerkingsplan voor De Dijkjes. Daarbij is het volgende van belang:

- Een bestemmingsplan dat voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling is in beginsel Ladderplichtig.
- Vervolgens is van belang of De Dijkjes een woningbouwlocatie is volgens het Bro en jurisprudentie hierover. Uit jurisprudentie blijkt dat sprake is van een woningbouwlocatie vanaf zo'n 10 woningen (zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:RVS:2015:2921). De Dijkjes maakt 227 woningen mogelijk en taxeren wij dus als woningbouwlocatie zoals in het Bro bedoeld.

Dan over het toepassingsbereik van Bro artikel 3.1.6 en het feit dat het hier een uitwerkingsplan betreft. Op 18 mei 2016 heeft de Afdeling overwogen dat een uitwerkingsplan waarin uitwerking is gegeven aan de uitwerkingsplicht uit het moederplan ook kan voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling en daarmee Ladderplichtig is (AbRS18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1295). Het gaat om het uitwerkingsplan 'Sporalleep' in de gemeente Zevenaar. De jurisprudentie van de Afdeling die ziet op onbenutte planologische mogelijkheden zoals onder meer de uitspraak van 1 juli 2015 (AbRS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:20621) heeft volgens de Afdeling geen betrekking op de verhouding tussen het moederplan met uitwerkingsplicht en het uitwerkingsplan. Zo bezien is een uitwerkingsplan dus Ladderplichtig.

Wel zijn in het vigerende bestemmingsplan de gronden al met een uitwerkingsplicht bestemd. Daarmee is in het plangebied al een zekere ontwikkeling ten behoeve van een stedelijke functie mogelijk. Uitzonderingen worden af en toe door de Afdeling gezien bij plannen waarvan wordt geacht dat deze bestaande planologische mogelijkheden bevatten, dus die sterk vallen binnen het moederplan. Zie de uitspraken ArenApoort West (2015)², Dijkkerwaal fase 2 (2016)³.

Uitwerkingsplichten tellen mee bij planaanbod in trede 1

Moederplannen met uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid worden in principe geacht mee te tellen bij het onderbouwen van de behoefte voor een specifieke nieuwe stedelijke ontwikkeling. Een uitzondering zou in de toekomst kunnen gelden voor de nieuwe bestemmingsplannen die gebruik maken van het nieuwe lid 3, zoals in de conceptwettekst van het Bro artikel 3.1.6 is opgenomen⁴.

WIJZIGINGS- EN UITWERKINGSPLANNEN ONDER DE NIEUWE LADDERTEKST IN 2017

Flexibele planvormen zoals wijzigings- en uitwerkingsplannen kunnen onder de nieuwe Laddertoets met het nieuwe lid 3 straks de Ladder-motivering naar een later stadium verschuiven. Pas als gemeenten het wijzigingsplan of uitwerkingsplan willen vaststellen, hoeft in die situatie een Ladderonderbouwing te worden gemaakt. Mogelijk zijn dan de omstandigheden die betrekking hebben op bijvoorbeeld de behoefte evenwel gewijzigd.

Plannen gebaseerd op moederplannen met een uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid die nu al bestaan en dus niet gebruik hebben kunnen maken van de mogelijkheid tot uitstel (het nieuwe lid 3), moeten in principe wel een Ladder-motivering bevatten. Uitzonderingen worden af en toe door de Afdeling gezien bij plannen waarvan wordt geacht dat deze bestaande planologische mogelijkheden bevatten, dus die sterk vallen binnen het moederplan. Zie de uitspraken ArenApoort West (2015), Dijkkerwaal fase 2 (2016).

Moederplannen met uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid worden in principe geacht mee te tellen bij het onderbouwen van de behoefte voor een specifieke nieuwe stedelijke ontwikkeling. Een uitzondering zou in de toekomst kunnen gelden voor de nieuwe bestemmingsplannen die gebruik maken van het nieuwe lid 3.

¹ Het conserverend bestemmen van ongebruikte planologische mogelijkheden is geen nieuwe stedelijke ontwikkeling volgens AbRS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2062 (ArenApoort).

² ECLI:NL:RVS:2015:2062, ArenApoort West, Amsterdam, 1 juli 2015. Toelichting: De Afdeling geeft de gemeenteraad gelijk dat het beoogde plan geen nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro mogelijk maakt. Onbenutte planologische mogelijkheden mogen in een nieuw plan worden opgenomen, zonder dat hoeft te worden voldaan aan de in art. 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde voorwaarden.

³ ECLI:NL:RVS:2016:489, Dijkkerwaal fase 2, Westland, 24 februari 2016. Toelichting: Het beoogde plan voorziet volgens de Afdeling niet in een wijziging van functies en voorziet evenmin in meer woningen dan op grond van het voorheen geldende plan op de desbetreffende gronden mogelijk was. Gelet hierop neemt de bebouwingsdichtheid niet toe. Er zijn dan ook geen aanknopingspunten te vinden voor het oordeel dat de gemeenteraad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de bestreden plandelen geen nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, zodat reeds daarom die bepaling in dit geval niet van toepassing is.

⁴ Wijzigingsvoorstel Bro, Publicatiedatum 24-06-2016: www.internetconsultatie.nl/wijziging_ladderduurzameverstedelijking.

2.2 Relevante beleidskaders

Hieronder zetten we de belangrijkste vigerende beleidskaders beknopt uiteen, voor zover deze van belang zijn in het kader van de ontwikkeling van De Dijkjes en de toets op de Ladder voor duurzame verstedelijking en de context van lokaal, regionaal en provinciaal beleid en regionale afstemming.

Tabel 1: relevante beleidskaders i.k.v. de Ladder voor duurzame verstedelijking

Beleid	Aandachtspunten voor de Laddertoets
Provincie Gelderland: Omgevingsvisie en Verordening	
<p>Juli 2014 is de Omgevingsvisie in werking getreden en in 2015 geactualiseerd. Met betrekking tot de Ladder voor duurzame verstedelijking is het volgende beoogd en vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De Ladder voor duurzame verstedelijking van het Rijk is voor alle partijen van toepassing bij het maken van afwegingen over nieuwe stedelijke functies in Gelderland. • De juridische borging in het Bro is het waarborg dat Gelderse partners op bestemmingsplanniveau op transparante wijze die afweging maken. • De provincie Gelderland heeft de ambitie om de rijksladder ook voor landelijke functies uit te werken. De Omgevingsvisie spreekt daarom van de Gelderse Ladder voor duurzaam ruimtegebruik. • Nieuwe plannen moeten voldoende aan de Gelderse Ladder. <p>Voor woningbouw is onder andere het volgende beoogd en vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het Gelderse woonbeleid gaat uit van regionale woningmarkten. • De provincie Gelderland stuurt op regionale samenwerking, regionaal maatwerk en regie. Daarom is in 2014 de lijn ingezet van regionale woningmarktafspraken en woonagenda's, als basis voor de uitvoering van het woonbeleid. • Uitgangspunt van de agenda's is het streven naar evenwicht tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. • De status van deze afspraken ligt juridisch vast in de Verordening (artikel 2.2.1.1): 'In een bestemmingsplan worden nieuwe woonlocaties en de daar te bouwen woningen slechts toegestaan wanneer dit past in het vigerende door Gedeputeerde Staten vastgestelde Kwalitatief Woonprogramma successievelijk de door Gedeputeerde Staten vastgestelde kwantitatieve opgave wonen voor de betreffende regio'. • Inhoudelijk koerst de provincie Gelderland in beleid en de regionale agenda's op een kanteling van een aanpak gericht op nieuwbouw en woningaantallen naar regionale opgaven en uitdagingen, waaronder betaalbaarheid, het voorkomen van leegstand, wonen en zorg en duurzaamheid. • De provincie Gelderland stuurt in de programmering en plantoetsing op regionale schaal op afspraken met gemeenten en woningbouwcorporaties over de woningbehoefte op basis van de Primos 2012 Trend-prognose. De kwantitatieve opgave voor elke regio is vastgesteld door Gedeputeerde Staten en wordt om de vijf jaar geactualiseerd, of eerder als actuele prognoses en woningbehoefteonderzoeken daar aanleiding toe geven. • Dit biedt in principe alleen een kwantitatieve begrenzing van de (netto) groei van de regionale woningvoorraad. De samenwerkende gemeenten kunnen dit verder uitbreiden met bijvoorbeeld een verdeling over de gemeenten, fasering, of toch afspraken over kwaliteit. 	<p>Woningbouwplan De Dijkjes wordt getoetst aan zowel de rijksladder als de Gelderse Ladder voor duurzaam ruimtegebruik.</p> <p>Het provinciaal beleid en de verordening volgen de rijksladder: de drie treden in het Bro en in de Verordening alsmede de begrippen zijn gelijk.</p> <p>Aanvullend stuurt de provincie Gelderland op regionale woningmarktafspraken, die Ladderproof zijn. De Dijkjes moet in principe passen binnen die regionale programmerings- en samenwerkingsafspraken.</p>

Tabel 1 (vervolg): relevante beleidskaders i.k.v. de Ladder voor duurzame verstedelijking

Beleid	Aandachtspunten voor de Laddertoets
<p>Regio Noord-Veluwe: woonvisie regio Noord-Veluwe 2014</p> <p>De Noord-Veluwse gemeenten hebben in 2014 een regionale woonvisie opgesteld, als kapstok voor lokale woonvisies die in 2015 en 2016 zijn uitgewerkt.</p> <p>Belangrijk hierin ten aanzien van nieuwe woningbouwplannen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In de visie zijn ook de woningbouwafspraken in goed overleg gemaakt, in de loop van 2015 vastgesteld door het dagelijks bestuur van regio Noord-Veluwe en aan Gedeputeerde Staten aangeboden. • Gedeputeerde Staten heeft ingestemd met de woningbouwafspraken en de regionale verdeling in 2015. • Gedeputeerde Staten hebben juli 2015 de kwantitatieve opgave vastgesteld op 8.850 woningen voor de periode 2013 tot en met 2024. Ook is ingestemd met de voorgestelde verdeling van deze kwantitatieve opgave over de gemeenten in de regio Noord-Veluwe, inclusief de bandbreedtes. • Een ander belangrijk thema is de aanpak van verouderd recreatievastgoed en het herhuisvesten van permanente bewoning. <p>Binnen de door Gedeputeerde Staten vastgestelde 'kwantitatieve opgave wonen regio Noord-Veluwe' voor de periode 2015 tot en met 2024 (zie tabel 2 hieronder) kunnen gemeenten en andere relevante partijen vervolgens gezamenlijk nagaan wat nodig is voor een goed functionerende regionale woningmarkt.</p> <p>Extra is de brief van GS d.d. 8 december 2015 over de huisvesting van statushouders. Om de druk in de sociale huursector niet onnodig te laten oplopen roept GS op tot maatwerkoplossingen in relatie tot de vigerende afspraken. Het gaat naar schatting om zo'n 900 personen voor de regio Noord-Veluwe.</p>	<p>De Dijkjes is op dit moment in de vigerende afspraken niet expliciet opgenomen als woningbouwplan. Wel zijn de regionale en lokale woningbehoefte, benodigde aantallen woningen en daarmee bouwopgave bestuurlijk vastgesteld en geaccordeerd door Gedeputeerde Staten.</p> <p>Er is een restcapaciteit van zo'n 800 woningen (zo'n 10% van het totaal) die eind 2016 onderling is verdeeld (zie ook paragraaf 3.1).</p> <p>Verder ligt een belangrijke opgave in de verhoogde taakstelling ten aanzien van de opvang van statushouders en de herhuisvesting van mensen die permanent verblijven op recreatieparken.</p>

Tabel 1 (vervolg): relevante beleidskaders i.k.v. de Ladder voor duurzame verstedelijking

Beleid	Aandachtspunten voor de Laddertoets
<p>Gemeente Elburg: woonvisie 2015-2019</p> <p>Voortbordurend op de regionale woonvisie hebt u een nieuwe woonvisie 'Woonvisie 2015-2019' vastgesteld. Hierin staan betaalbaar wonen, welzijn en zorg en duurzaamheid centraal. Daarnaast benadrukt u ruimtelijke kwaliteit en kansen in de bestaande voorraad. Deze thema's spelen tegen een achtergrond van afvlakkende huishoudensgroei, vergrijzing en druk op de sociale huursector.</p> <p>In lijn met de regionale woonvisie constateert u een netto-toevoeging van zo'n 630 woningen tot 2025. Een goed afgewogen prioritering van de beschikbare planvoorraad is nodig om voortgang in de productie te houden en te waken voor overcapaciteit van het aanbod op de markt.</p> <p>Concreet betekent dit voor uw woningbouwprogrammering onder andere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inbreiding heeft prioriteit boven uitbreiding. Lopende projecten worden nog wel uitgevoerd; • Transformatie binnen de bebouwde komt biedt kansen; • Inspelen op de gewenste woonzorgbehoefte; • Duurzaamheid ten behoeve van kwaliteit van de voorraad, lage energielasten en betaalbaar wonen; • Nieuwbouw van betaalbare huur- (tot de aftoppingsgrens) en koopwoningen; • Nieuwe projecten houden rekening met concurrentie vanuit de bestaande bouw; • Keuzemogelijkheden voor consumenten, onder meer door (collectief) particulier opdrachtgeverschap. <p>Kwalitatief gezien is vooral behoefte aan levensloopbestendige c.q. nultreden woningen en sociale huurwoningen. Aan reguliere hoek- en tussenwoningen dreigt een overschot te ontstaan. In het duurdere koopsegment signaleert u wel vraag. Door vergrijzing komen deze woningen op termijn echter weer op de markt. Voorzichtigheid is geboden.</p>	<p>Voor wat betreft programmering is het kader van de woonvisie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toetsing op kwaliteit en afzetbaarheid; • De bandbreedte zoals die op regionaal niveau is afgesproken (richtsnoer); • Voortgang in bouwproductie houden; • Een constante vinger aan de pols (monitoring). <p>Plan De Dijkjes staat vooralsnog op 'rood' (on hold) in het licht van de destijds geldende marktomstandigheden en (ruimtelijk) en vanuit Kwaliteitsdenken.</p> <p>Binnen de kern Elburg-Oostendorp wilt u de volgende accenten leggen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gedifferentieerde woonmilieus, ook voor (startende) gezinnen; • Versterking centrumfunctie; • Ruimte voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap; • Kansen voor kleine huishoudens starters en ouderen op locaties nabij voorzieningen en OV-haltes; • In stand houden van voorzieningen, waarbij met betrokkenen indien nodig gezocht wordt naar creatieve oplossingen (slim samenwerken).

Bron: provincie Gelderland (2014,2015), Omgevingsvisie en Omgevingsverordening Gelderland, regio Noord-Veluwe (2014), Woonvisie regio Noord-Veluwe 2014 en gemeente Elburg (2014), Woonvisie 2015-2019.

2.3 Concept: samenhangende woonbuurt met mix sociale en vrijesectorkoopwoningen

We vatten onze bevindingen over de concurrentiepositie, het verzorgingsbereik van De Dijkjes en het onderscheidend vermogen van de totale planontwikkeling voor Elburg en de Ladderregio kort en krachtig samen in een projectprofiel. Dit dient als basis voor de Laddertoets hierna.

Tabel 2: profiel De Dijkjes

Kenmerk	Toelichting
Ligging	Ten noordoosten van kern Elburg.
Ontsluiting	Via Oostelijke Rondweg en De Weeren. Aanleg wijkontsluiting volgt.
Omgevingskwaliteit	Landelijk gebied, maar tegen kern Elburg.
Status	Uitwerkingsverplichting in bestemmingsplan 'Horstkamp en De Dijkjes' zoals vastgesteld in 2010.
Vigerende bestemming	Het volledige bestemmingsplan 'Horstkamp en De Dijkjes' voorziet in maximaal 407 woningen.
Beoogde bestemming	Woningen in plan 'De Dijkjes': 40% sociale huur- en 60% vrijesectorkoopwoningen.
Programma	Maximaal 227 woningen, waarvan 90 sociale huurwoningen.
Kwaliteit	Grondgebonden woningen, typen en exacte prijsstelling nog niet bekend. Suburbaan, dorps karakter.
Doelgroep	
- Sociale huur	Divers. Zoals: reguliere woningzoekenden, arbeidsmigranten, statushouders, starters, uitstromers van recreatiewoningen en tijdelijke instellingen, senioren en urgent woningzoekenden.
- Vrijesectorkoop	Divers.
Fasering	Nog niet bekend.

Bron: gemeente Elburg (2016), op aanvraag.

Belangrijk aan de planontwikkeling is dat u een samenhangende, gedifferentieerde nieuwe woonbuurt wilt realiseren. Daarom bestaat de programmamix uit zowel sociale huurwoningen als koopwoningen met verschillende woningtypologieën. U trekt hiermee een maximaal breed palet aan huishoudenstypen en inkomensgroepen aan, iets wat cruciaal is voor een leefbare en toekomstbestendige wijk in uw en onze visie. Het betreft verder een relatief groot programma op een plek, dus die differentiatie is zeker nodig om de afzetbaarheid te verbeteren.

Figuur 1: ligging De Dijkjes binnen Elburg



Bron: Stec Groep (2016).

In onderstaande figuur vatten we de beoordeling van het plan samen in een SWOT.

Tabel 3: SWOT De Dijkjes, Elburg

Sterkten	Zwakten
Rustige locatie met dagelijkse voorzieningen in de buurt. Het historisch centrum van Elburg ligt op zo'n 10 minuten fietsen. Dagelijkse voorzieningen binnen een kilometer van het plangebied, in winkelcentrum De Vrijheid. Een basis- en middelbare school liggen op fietsafstand.	Matige OV-bereikbaarheid. Bushaltes liggen op 15 minuten lopen. Het dichtstbijzijnde NS-station is 't Harde, op zo'n 6 kilometer afstand (zo'n 5 minuten fietsafstand).
Menging sociale huur- en koopwoningen versterkt de leefbaarheid van de buurt. Het plan voorziet namelijk in goedkope, middeldure en dure woningen en verschillende typologieën (reguliere grondgebonden woningen, vrije kavels et cetera).	Ligging De Dijkjes sluit minder goed aan bij niet vitale ouderen.
Centraal gelegen tussen Zwolle, Harderwijk en Kampen (zo'n 20 minuten rijden). Een relatief groot aanbod van werkgelegenheid en voorzieningen is hier voor handen.	
Recreatiemogelijkheden in de nabije omgeving. Het Veluwe- en Drontermeer liggen op 5 tot 10 minuten rijden. Het historisch centrum van Elburg voorziet in horeca- en uitgaansgelegenheden.	
Kansen	Bedreigingen
Een deel levensloopbestendige, grondgebonden woningen, aansluitend bij vergrijzing. Bijvoorbeeld nultredenconcepten als bungalow en patio.	Relatief groot woningaanbod, gezien historische realisatiecijfers.
Nieuwe bushaltes in wijk De Dijkjes, om de OV bereikbaarheid te vergroten.	
Opvang van urgente woningzoekers in sociale huurwoning.	

Bron: Stec Groep (2016).

De belangrijkste van de bovenstaande punten lichten we hieronder toe:

Sterkte: rustige locatie met voorzieningen nabij

De Dijkjes ligt op een rustige, suburbane plek aan de rand van Elburg. Dit woonmilieu past bij gezinnen en stellen. Daarbij ligt De Dijkjes dicht bij dagelijkse voorzieningen in Winkelcentrum De Vrijheid. De combinatie van dit type woonmilieu en de relatieve nabijheid van voorzieningen is sterk. Het historisch centrum, met onder andere horecagelegenheid en modewinkels, ligt op zo'n 10 minuten fietsen. Ook scholen liggen in de directe omgeving.

Sterkte: gemengde woonwijk

De Dijkjes combineert koop- en sociale huurwoningen. Het koopsegment ondersteunt hierbij het sociale deel. Een gevarieerd woningaanbod zorgt voor een gevarieerde doelgroep. Een gevarieerde doelgroep versterkt de leefbaarheid en attractiviteit van de wijk.

Sterkte: centrale ligging binnen regio Harderwijk, Zwolle, Kampen

Elburg ligt tussen Harderwijk, Kampen en Zwolle in. Alle drie de plaatsen zijn in zo'n 20 minuten te bereiken met de auto. Bewoners van de Dijkjes profiteren zodoende van een groot werkgelegenheids- en voorzieningenaanbod in de regio.

Zwakte: niet vitale doelgroep ouderen past niet bij De Dijkjes

Elburg heeft te maken met een vergrijzende bevolking. Het aantal oudere huishoudens neemt toe, terwijl het aantal jongeren afneemt. De vergrijzende doelgroep heeft een voorkeur voor nultredenwoningen, dicht bij voorzieningen. De Dijkjes kan wel voorzien in huisvesting voor mobiele, vitale ouderenhuishoudens maar is in principe niet geschikt voor minder of niet mobiele ouderen vanwege de afstand tot voorzieningen, winkels voor de dagelijkse boodschap, zorgsteunpunt en ontmoetingsruimten en matige OV-bereikbaarheid. De meest kansrijke doelgroep, gezinnen, neemt in omvang wel toe de komende jaren, maar mondjesmaat.

Zwakte: matige OV-bereikbaarheid. Wel treinstation op 5 minuten fietsafstand

Elburg beschikt niet over een treinstation. Het dichtstbijzijnde treinstation is 't Harde (6 kilometer, zo'n 5 fietsminuten). Daarnaast zijn bushaltes relatief ver weg gelegen van het plangebied, op zo'n 15 minuten lopen.

Kans: vergunninghouders opvangen en goed spreiden over de sociale huurmarkt

De instroom van vluchtelingen naar Nederland vertaalt zich in een concrete woningvraag van vergunninghouders. Voor deze doelgroep wilt u, met de samenwerkende corporaties extra, passend aanbod realiseren bestaande uit betaalbare, sociale huurwoningen. U wilt de vergunninghouders bovendien goed spreiden over de kernen. De Dijkjes is daarom zowel bestemd voor vergunninghouders, maar ook voor de herhuisvesting en nieuwe reguliere sociale huurders. De woningen die elders vrijkomen gaat u, met de corporaties passend toewijzen en zo sturen op gedifferentieerde invulling van de totale kernvoorraad in de gemeente Elburg. Omdat de totale sociale doelgroep in omvang toeneemt en daarmee een groter beroep doet op de kernvoorraad en u verdringing wilt voorkomen gaat u sociale nieuwbouwwoningen realiseren in De Dijkjes.

Kans: levensloopbestendige woningen

De bevolking van Elburg vergrijst. Door levensloopbestendige woningen te plannen, voorziet u in hun behoefte. Bijvoorbeeld in de vorm van nultredenconcepten als semibungalows of patiowoningen. In zo'n woning kunnen oudere huishoudens relatief lang zelfstandig blijven wonen. Aantrekkelijk is menging van reguliere en levensloopbestendige grondgebonden woningen. Zo combineert u jong en oud in de wijk.

3 Ladderregio: gemeente Elburg

Bij de bepaling van de marktvaag en daarvan afgeleid de actuele, regionale behoefte, is het noodzakelijk om eerst die regio af te bakenen. De marktregio voor De Dijkjes betreft in onze ogen primair de gemeente Elburg. Dit lichten we hieronder verder toe.

3.1 Bestuurlijke samenwerking en woningbouwprogrammering in regio Noord-Veluwe

De gemeente Elburg werkt bij de woningbouwprogrammering bestuurlijk samen in de regio Noord-Veluwe. Hiertoe is in 2014 een regionale woonvisie opgesteld. Tot de regio Noord-Veluwe behoren naast de gemeente Elburg: Ermelo, Harderwijk, Hattem, Heerde, Nunspeet, Oldebroek en Putten.

Kwalitatief legt de regionale woonvisie de nadruk op duurzaamheid, wonen-welzijn-zorg, de bestaande voorraad en regionale afstemming. Kwantitatief is per gemeente een bouwprogramma overeen gekomen en door GS geaccordeerd (8 juli 2015) voor in totaal 8.070 woningen (zie ook paragraaf 2.2). Daar tegenover staat een woningbehoefte aan 6.870 tot 9.270 woningen.

De huidige stand van zaken is als volgt:

Tabel 4: verdeling bouwopgave regio Noord-Veluwe 2013 tot en met 2024, inclus restant 2015 tot en met 2024

Gemeente	Woningbehoefte	Bouwprogramma	Realisatie 2013	Realisatie 2014	Restant
Elburg	580 - 790	685	37	100	443 - 653
Ermelo	1.030 - 1.350	1.190	85	23	922 - 1.242
Harderwijk	2.170 - 3.060	2.615	5	31	2.134 - 3.024
Hattem	430 - 520	475	16	52	362 - 452
Heerde	620 - 750	685	40	34	546 - 676
Nunspeet	830 - 940	885	27	99	704 - 814
Oldebroek	560 - 850	705	64	54	442 - 732
Putten	650 - 1.010	830	131	44	475 - 835
Regio Noord-Veluwe	6.870 - 9.270	8.070	405	437	6.028 - 8.428

Bron: regio Noord-Veluwe (2014), Woonvisie regio Noord-Veluwe 2014 en provincie Gelderland (2016), Woningmarktmonitor.

In 2015 zijn in de gemeente Elburg 63 nieuwbouwwoningen opgeleverd (bruto). Netto, na aftrek van vervangende nieuwbouw na sloop gaat het om 59 woningen. Conclusie: voor de gemeente Elburg resteert zo bezien een regionale bouwopgave van 489 woningen in de periode 2016 tot en met 2024.

Bij de verdeling van het bouwprogramma zijn zo'n 800 tot 850 woningen (10% van het totaal) nog niet onderling verdeeld. Uitgaande van een verdeling naar rato volgens de huidige verdeling van de bouwopgave (8,5%) betekent dit zo'n 70 extra woningen voor de gemeente Elburg. Conclusie: 489 plus 70 woningen maakt een totaal van 568 woningen.

3.2 Marktregio: lokaal en (zeer) beperkt verhuisrelaties met Oldebroek en Nunspeet

Elburg heeft lokale woningmarkt, met (zeer) beperkt verhuisrelaties met Oldebroek en Nunspeet. Migratiecijfers van alle verhuisde personen over de periode 2005-2014 tonen dat 57% van alle gevestigde personen in de gemeente Elburg uit de gemeente zelf komt. De woningmarkt is daarmee vooral lokaal georiënteerd. De meeste verhuisrelaties zijn er met de gemeenten Oldebroek (8%), Nunspeet (7%) en in mindere mate met Zwolle (3%) en Dronten (2%). Zie ook tabel 5 hieronder.

Tabel 5: verhuisbewegingen naar gemeente Elburg, in aantal personen naar herkomstgemeente, 2005-2014

Gemeente	Aantal	Aandeel (%)
Elburg	9.176	57%
Oldebroek	1.254	8%
Nunspeet	1.149	7%
Zwolle	477	3%
Dronten	277	2%
Elders	3.748	23%
Totaal	16.081	100%

Bron: CBS (2015), Statline. Bewerking Stec Groep (2016).

Van de kopers van nieuwbouwwoningen komt zo'n 85% uit de gemeente Elburg, zo blijkt uit verkoopcijfers over de periode 2005-2014. Verder zijn er wederom relaties met de gemeenten Oldebroek, Nunspeet en Zwolle, zoals te zien is in onderstaande tabel 6. Verder valt op dat de groep 'elders' een relatief zeer klein aandeel heeft in het totaal. Voor nieuwbouwwoningen lijkt de marktregio al met al nog lokaler gericht dan de totale woningmarkt.

Tabel 6: herkomst kopers nieuwbouwwoningen gemeente Elburg, in huishoudens naar herkomstgemeenten, 2005-2014

Gemeente	Aantal	Aandeel (%)
Elburg	280	85%
Oldebroek	15	5%
Nunspeet	12	4%
Zwolle	6	2%
Kampen	4	1%
Elders	11	3%
Totaal	328	100%

Bron: Neprom (2016), Monitor Nieuwe Woningen. Bewerking Stec Groep (2016).

Voor de sociale woningmarkt tot slot geldt dat ook sprake is van vooral een lokale markt. Dit blijkt uit de woningtoewijzingen in 2015 door de corporaties in regio Noord-Veluwe. In het jaarverslag Wonen op de Noord Veluwe 2015⁵ blijkt dat ruim 70% van de toegewezen woningen in de gemeente Elburg wordt verhuurd aan huishoudens uit Elburg. Zo'n 20% komt elders uit de regio Noord-Veluwe en de overige 10% komt van buiten de regio. Binnen de regio Noord-Veluwe komen huishoudens uit vooral de gemeenten Nunspeet, Oldebroek en Harderwijk.

Op basis van het voorgaande constateren wij kortom dat de marktregio voor De Dijkjes hoofdzakelijk bestaat uit de gemeente Elburg zelf. Dit geldt voor zowel sociale huurwoningen als voor woningen in het koopsegment.

⁵ Deelnemende corporaties: Omnia Wonen, deltaWonen, Triada woondiensten, UWON en Woningstichting Putten.

Er is bij de provinciale Primos2012 Trendplusprognose overprogrammering in Elburg en buurgemeenten, maar bij de nieuwste Primos2016 prognose niet

Er zijn verschillende prognoses die een indicatie geven van de woningbehoefte op (middel)lange termijn. Onderlegger voor de regionale programmeringsafspraken en uitgangspunt voor de provincie Gelderland is voornamelijk de Primos2012 Trendplusprognose. Echter, die prognose is alweer enkele jaren oud. Daarom zetten we hier ook de nieuwste Primos2016 prognose naast. Op die verschillende prognoses komen we later, in hoofdstuk 4 terug.

Dit confronteren we vervolgens met het kwantitatieve planaanbod. Zo krijgen we grip op mogelijk versturende effecten op reguliere migratiestromen als gevolg van grote overprogrammering bij individuele gemeenten waarmee de gemeente Elburg een verhuisrelatie heeft. Uitgangspunt is de woningvraag over de periode 2016-2026 minus onherroepelijke plancapaciteit in directe bouwtitels en in directe bouwtitels plus uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden.

Hieruit blijkt dat er bij gebruik van de Primos2012 Trendplusprognose wel overprogrammering is in harde plancapaciteit met mogelijk versturende effecten op reguliere migratiestromen maar bij gebruik van Primos2016 niet. Het gebruik van de prognose uit 2016 ligt gezien de actualiteit daarvan het meest voor de hand.

Tabel 7: plancapaciteit versus woningvraag volgens Primos2012Trendplus gemeente Elburg en buurgemeenten Nunspeet en Oldebroek

Gemeente	Onherroepelijke plancapaciteit				Vraag 2016-2026	Saldo		
	Directe titel	Uitwerkings- plicht	Wijzigings- bevoegdheid	Totaal		Minus directe titels	Minus directe titels en uitwerkingsplicht	Minus totaal
Elburg	257	210	48	515	435	178	-32	-80
Oldebroek	268	0	*150	418	370	102	102	-48
Nunspeet	205	480		685	440	235	-245	-245
Totaal	730	690	198	1.618	1.245	515	-175	-373

Bron: gemeenten Elburg, Oldebroek en Nunspeet (2016), In planmonitor, inclusief update gemeente Elburg en Oldebroek (indicatief) najaar 2016. Bewerking Stec Groep (2016). * Bij benadering. Voor gemeente Nunspeet is onderscheid uitwerkingsplicht en wijzigingsbevoegdheid niet bekend.

Tabel 8: plancapaciteit versus woningvraag volgens Primos2016 gemeente Elburg en buurgemeenten Nunspeet en Oldebroek

Gemeente	Onherroepelijke plancapaciteit				Vraag 2016-2026	Saldo		
	Directe titel	Uitwerkings- plicht	Wijzigings- bevoegdheid	Totaal		Minus directe titels	Minus directe titels en uitwerkingsplicht	Minus totaal
Elburg	257	210	48	515	690	433	223	175
Oldebroek	268	0	*150	418	750	482	482	332
Nunspeet	205	480		685	760	555	75	75
Totaal	730	690	198	1.618	2.200	1.470	780	582

Bron: gemeenten Elburg, Oldebroek en Nunspeet (2016), In planmonitor, inclusief update gemeente Elburg en Oldebroek (indicatief) najaar 2016. Bewerking Stec Groep (2016). * Bij benadering. Voor gemeente Nunspeet is onderscheid uitwerkingsplicht en wijzigingsbevoegdheid niet bekend.

Conclusie: er zijn gezien de beperkte verhuisrelaties in combinatie met de huidige onderprogrammering in de gemeenten Elburg, Oldebroek en Nunspeet volgens de nieuwste Primos2016 prognose slechts beperkt versturende effecten op reguliere migratiestromen.

Hanteren we de vigerende, maar oude Primos2012 Trendplusprognose of wordt er een nieuwe prognose gemaakt en vastgesteld in 2017 (zo is althans de intentie) dan kan de vraagaanbodconfrontatie er anders uit komen te zien. Bij de Primos2012 Trendplusprognose merken we op, dat als gevolg van de hogere instroom van statushouders een additionele behoefte verwacht mag worden aan zo'n 450 woningen voor in regio Noord-Veluwe, zo meldt GS aan de regiogemeenten eind 2015. Naar rato verdeeld (8,5%) komt dit

neer op zo'n 35 tot 40 woningen voor de gemeente Elburg. U hebt zelf GS eind 2016 gevraagd om 90 woningen additioneel toe te kennen voor de opvang van statushouders.

TOESTROOM STATUSHOUDERS ONVOLDOENDE VERDISCONTEERD IN PRIMOS2012 TRENDPLUSPROGNOSE

De woningbouwafspraken zijn destijds vastgesteld op basis van de bevolkingsprognose Primos2012 Trendplus. Deze Primos prognose is afgeleid van de CBS kernprognose 2011-2060. De buitenlandse migratie is in deze prognose te laag ingeschat en heeft de grote stijging van de buitenlandse migranten (statushouders) vooral in de jaren 2015 en 2016 niet voorzien. De toestroom van statushouders in de periode 2011-2016 is kortom veel groter dan waar in de regionale woningbouwafspraken rekening mee is gehouden, zo meldt GS van de provincie Gelderland in haar brief van 8 december 2015. Om de druk in de sociale huursector niet onnodig te laten oplopen roept GS op tot maatwerkoplossingen in relatie tot de vigerende afspraken. Het gaat naar schatting om zo'n 900 personen voor de regio Noord-Veluwe en dus (indicatie Stec Groep) bij een gemiddelde huishoudensgrootte van 2 personen⁶ om zo'n 450 woningen.

⁶ Uit onderzoek van Rigo blijkt: gemiddeld bestaan de te huisvesten huishoudens uit twee personen. Bron: Rigo (2016), Samenvatting onderzoek huisvesting vergunninghouders.

4 Laddertoets

4.1 Trede 1: De Dijkjes voorziet in een beperkte actuele, regionale behoefte voor de periode 2016-2026 mede ingegeven door de recente druk en urgentie op de sociale huurmarkt

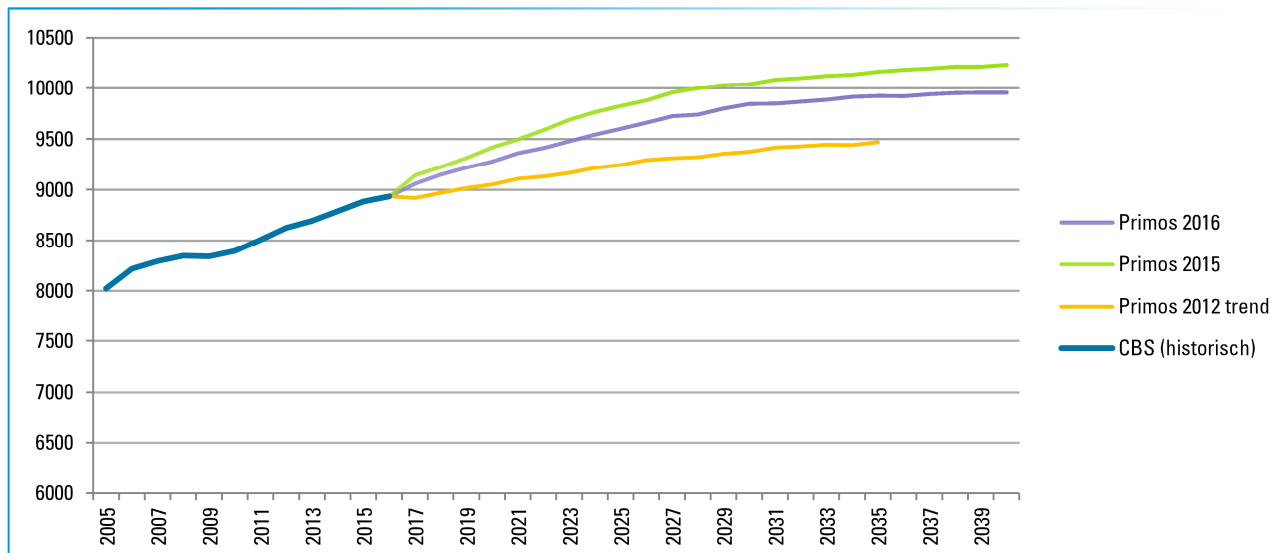
Trede 1 vraagt een motivering van de actuele, regionale behoefte aan woningen waarin De Dijkjes voorziet. Behoeftte wordt hierbij bepaald door het harde planaanbod in mindering te brengen op de woningvraag. Hierna lichten we dit toe.

Eén nieuw huishouden is één nieuwe woning. Prognoses Primos2012 Trendplus, Primos2015 en 2016 lopen sterk uiteen

Om de woningvraag voor de komende tien jaar te bepalen kijken we naar de ontwikkeling van het aantal huishoudens in de gemeente Elburg. We hanteren hierbij het uitgangspunt: één extra huishouden is één extra woning. Hiertoe zetten wij eerst de historische huishoudensontwikkeling en enkele prognoses in perspectief, zie onderstaande figuur 2.

Er zijn verschillende prognoses. We zetten de meest gangbare en in Gelderland gebruikte prognoses voor de gemeente Elburg naast elkaar. Immers, prognoses brengen altijd een bepaalde mate van onzekerheid met zich mee en moeten daarom niet worden gezien als een blauwdruk. Figuur 2 betreft de Primos2012 Trendplus, die voor de provincie Gelderland en regio Noord-Veluwe de basis is geweest voor de woningbouwprogrammering en afspraken en de meest recente Primosprognoses van het bureau ABF Research uit 2015 en 2016.

Figuur 2: huishoudensontwikkeling en -prognoses gemeente Elburg



Bron: Primos 2015 en 2016 van ABF Research (2016), Provincie Gelderland (2012).

De provinciale Primos2012 Trendplus valt (veel) lager uit dan Primos2015 en 2016. Primos2012 Trendplus uit 2012 verwacht een huishoudensontwikkeling tussen 2016 en 2026 met +435. Primos2016 valt zo'n 250 huishoudens hoger uit en ligt in lijn met Primos2015.

U en corporaties UWOON en Omnia hebben de ambitie 100 extra sociale huurwoningen te realiseren, om de druk op het goedkope huursegment op te lossen. Dit hebt u vastgelegd in prestatieafspraken Voorjaar 2016 besloot de gemeente Elburg vanwege de toestroom van vergunninghouders 100 extra sociale huurwoningen te realiseren. Dit aantal is inmiddels vastgelegd in de nieuwe prestatieafspraken met corporaties UWOON en Omnia wonen. In Primos2016 zijn wel nieuwe migratiecijfers gebruikt, in Primos2012 Trendplus niet. Die 100 sociale huurwoningen kunnen bij die prognose dus als extra opgave worden gezien. Dit ligt in lijn met maar is hoger dan de extra statushouders die GS constateert. Naast een opgave door vergunninghouders, constateert u en de regio Noord-Veluwe in de regionale woonvisie ook een opgave door illegale, permanente bewoning van vakantieparken. Het gaat om buitenlandse arbeidskrachten en spoedzoekers die hier noodgedwongen wonen. Gemeentes en corporaties zoeken de oplossing voor het probleem in herbestemming van de verouderde parken of (tijdelijke) realisatie van betaalbare sociale huurwoningen. Alhoewel niet gekwantificeerd, ligt hier ook een extra opgave⁷.

Gebruik van Primos2016 ligt het meest voor de hand, ook omdat hierin rekening is gehouden met de laatste migratiecijfers

Primos2012 Trendplus lijkt kortom niet per se meer een goede, actuele voorspellende waarde te hebben voor de huishoudensgroei en daarvan afgeleid de woningbehoefte. Het relatief grote verschil tussen de prognoses heeft implicaties voor de Ladderruimte voor De Dijkjes. In het vervolg van dit rapport hanteren we daarom primair Primos2016 maar geven we ook de provinciale Primos2012 Trendplus plus 35 (indicatie GS) tot 100 (uw ambitie) extra woningen voor statushouders en andere urgent woningzoekenden, als onderkant van de bandbreedte.

Confrontatie woningvraag met planaanbod: er is beperkt Ladderruimte, bij Primos2016

Vervolgens zetten we de woningvraag als gevolg van huishoudensontwikkeling af tegen het harde planaanbod, volgens de Planmonitor van de provincie Gelderland. Het planaanbod betreft de onherroepelijke directe bouwtitels, uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden. Hieruit blijkt een beperkte Ladderruimte voor 175 woningen bij gebruik van Primos2016 en overprogrammering en dus geen Ladderruimte bij Primos2012 Trendplus plus 35 extra woningen. Bij 100 extra woningen is er wel een beperkte Ladderruimte.

Zonder wijzigingsbevoegdheden is er bij Primos2016 ruimte voor 223 woningen. Conclusie: dit is voldoende Ladderruimte komende tien jaar voor realisatie van nagenoeg het gehele plan De Dijkjes met 227 woningen.

Tabel 9: plancapaciteit versus woningvraag volgens Primos2012Trendplus en Primso2016, gemeente Elburg

Onherroepelijke plancapaciteit				Vraag 2016-2026		Saldo		
Directe titel	Uitwerkings- plicht	Wijzigings- bevoegdheid	Totaal		Minus directe titels	Minus directe titels en uitwerkingsplicht	Minus totaal	
257	210	48	515	Primos2012 Trendplus	435	178	-80	
				+ 35 woningen	470	213	-45	
				+ 100 woningen	535	278	20	
				Primos2016	690	433	175	

Bron: gemeente Elburg (2016), In planmonitor, inclusief update gemeente Elburg najaar 2016. Bewerking Stec Groep (2016).

⁷ Bron: Brief 'Extra huisvesting voor groter aantal woningzoekenden' (8 december 2015, Provincie Gelderland), Raadsbesluit huisvesting statushouders (25 april 2016), Gemeente Elburg), Raamovereenkomst 'Goed Wonen in Elburg' 2016-2021 (2016), Voortgang Regionale Woonagenda's (2016), bewerking Stec Groep (2016).

Woningbehoefte kwalitatief: plan De Dijkjes voorziet in vraag vanuit sociale doelgroepen en beleidsambitie gemeenteraad Elburg voor goed huisvesten sociale en urgente woningzoekenden
Als we nu de kwalitatieve vraag bekijken, valt op dat vooral vraag lijkt te zijn naar grondgebonden woningen: zo'n tweederde van de verhuiskoneingde huishoudens heeft voorkeur voor een reguliere grondgebonden woning. Dit is een product waarin De Dijkjes voorziet.

In onderstaande tabel brengen we de additionele kwalitatieve vraag naar sociale huurwoningen en koopwoningen in beeld. De voorkeur voor sociale huurwoningen ligt tussen 30 en 35%. In uw overige plannen is niet of nauwelijks sociale huur voorzien. Een deel van de vraag zal opgevangen worden in de bestaande sociale voorraad bij mutatie, maar feit blijft dat geen enkel ander plan een sociaal programma realiseert, met uitzondering van Horstkamp (nu nog onbekend aantal en daarmee niet meegenomen in figuur 3). Daarmee voorziet De Dijkjes in een onderscheidend, complementair segment ten opzichte van het overig planologisch hard planaanbod. Omdat ook een deel van de gronden in eigendom is van corporatie Omnia Wonen, die de 90 sociale huurwoningen wil exploiteren is realisatie op korte termijn mogelijk.

Tabel 10: woningvraag 2016-2026 kwalitatief, gemeente Elburg

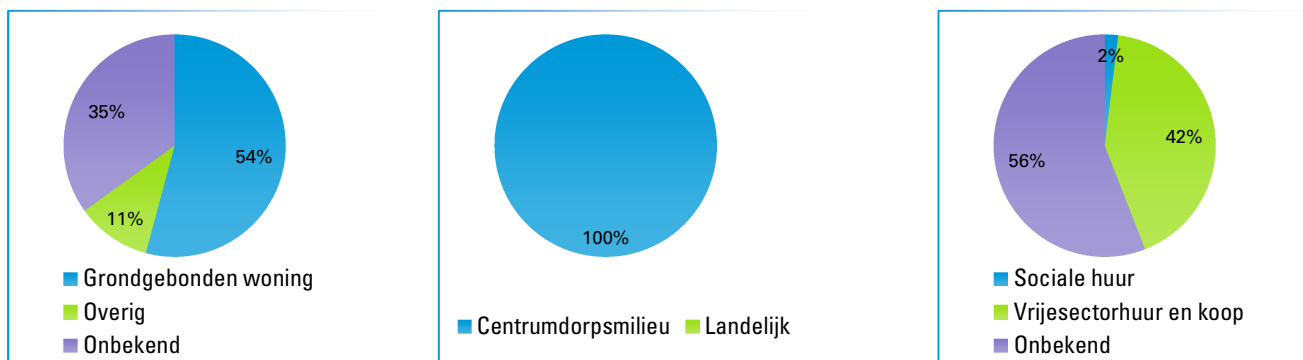
Voorkeur	Min	Max	Primos2012 Trendplus		Primos2016	
Voorkeur woningtype						
Grondgebonden woning	60%	65%	260	285	415	450
Overig	35%	40%	150	175	240	275
Voorkeur woonmilieu						
Centrumdorps milieu	85%	90%	370	390	585	620
Landelijk milieu	10%	15%	45	65	70	105
Voorkeur segment						
Sociale huur	30%	35%	130	150	205	240
Vrijesectorhuur en koop	65%	70%	285	305	450	485

Bron: Ministerie BZK (2016), WoON2015. Bewerking Stec Groep (2016). Afgerond op 5-tallen.

Grootste deel woningvraag betreft centrumdorps woonmilieu zoals De Dijkjes

Verder heeft het grootste deel van de verhuiscandidate huishoudens voorkeur voor een woning in een centrumdorps milieu. Dit sluit aan bij het type woonmilieu dat u en de ontwikkelende partijen beoogt. gezien de beoogde omvang van het programma, woningdichtheid, afstand tot voorzieningen en behoud van landschappelijke waarden. Het plangebied De Dijkjes ligt in een gebied dat ook volgens de ABF-indeling⁸ wordt bestempeld als centrum-dorps. Zo'n 85 tot 90% van de woningvraag betreft dit milieu, zo blijkt uit woonvoorkeuren van verhuiscandidate huishoudens op basis van het landelijke woningbehoefteonderzoek WoON2015. Zo'n 10 tot 15% betreft landelijk wonen. Overigens, al uw plannen voorzien in dit milieu met uitzondering van herontwikkeling van eventuele VAB's in het buitengebied.

Figuur 3: onherroepelijke plancapaciteit totaal, gemeente Elburg



Bron: gemeente Elburg (2016).

⁸ ABF Research – indeling woonmilieutypologie op postcodeniveau (5-deling).

4.2 Trede 2: plangebied De Dijkjes waarschijnlijk buiten BSG maar er zijn hoe dan ook geen beschikbare, geschikte alternatieven binnen BSG

Voor trede 2 is van belang of het plangebied binnen of buiten bestaand stedelijk gebied (hierna: BSG) ligt. Voor ontwikkeling buiten BSG vraagt de Ladder van u een afweging met alternatieven binnen BSG: kan de actuele, regionale behoefte opgevangen worden op inbreidingsplekken, door herontwikkeling van leegstaand of vrijkomend vastgoed of door transformatie?

Het plangebied ligt buiten bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing

Op basis van de definitie uit het Bro en bekende jurisprudentie op dit punt taxeren wij dat het plangebied De Dijkjes waarschijnlijk buiten BSG ligt, maar helemaal zeker is dit niet. Relevant hierbij is allereerst de definitie in het Bro artikel 1.1.1:

BESTAAND STEDELIJK GEBIED (BRO ARTIKEL 1.1.1)

‘Bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.’

Echter, naast deze definitie blijkt uit jurisprudentie⁹ dat ook de geldende bestemming relevant kan zijn. Voor gronden waarop reeds een stedelijke functie mogelijk is oordeelt de Afdeling namelijk veelal dat sprake is van BSG.

Onderstaande kaarten geven de ligging van het plangebied en de huidige bestemmingsplankaart weer. In het bestemmingsplan heeft het plandeel de bestemming: ‘wonen - uit te werken 1’. In de regels is aangegeven dat ter plaatse maximaal 227 woningen mogen worden gebouwd: 40% voor sociale huurwoningen en 60% voor vrijesectorkoopwoningen. Het gebied wordt momenteel gebruikt als agrarisch gebied.

Figuur 4: ligging plangebied en bestemmingsplankaart



Bron: www.ruimtelijkeplannen.nl.

BSG biedt in potentie versnipperd ruimte aan zo'n 40 tot 50 woningen, maar is geen reëel alternatief voor De Dijkjes

Samen met u is een inventarisatie gemaakt van potentiële inbreidingsplekken, herontwikkeling van leegstaand of vrijkomend vastgoed en transformatie per kern. Welke percelen en gebouwen zijn nu op de markt of komen beschikbaar en zijn geschikt voor woningbouw op (middel)lange termijn (tien jaar, de Laddertermijn) of geschikt te maken als alternatief voor De Dijkjes?

⁹ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2015:1340.

Conclusie: er is in potentie ruimte voor zo'n 40 tot 50 woningen, verspreid over de gemeente Elburg¹⁰, zo verwacht u. Maar de mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied zijn naar uw en onze inschatting geen reëel alternatief voor De Dijkjes.

We constateren, met u, dat De Dijkjes een samenhangend concept betreft van sociale huur- en koopwoningen dat niet zomaar is op te delen in verspreide plukjes van enkele woningen. Want juist die mix van sociale huur- met koopwoningen is cruciaal om niet een eenzijdige wijk te krijgen maar te differentiëren naar inkomensopbouw, woningtype en bewoners. Alternatieven in bestaand stedelijk gebied bieden geen ruimte voor een programma van soortgelijke omvang en diversiteit. Andere zijn ongeschikt als woonlocatie of het gaat om (te) kleine percelen of het is op korte termijn onmogelijk woningen te realiseren bijvoorbeeld omdat een bedrijf nog actief is en nog moet worden uitgeplaatst.

In de separate bijlage A is de complete afweging opgenomen van bij u bekende alternatieven in bestaand stedelijk gebied op kwaliteit, ontwikkelpotentieel, status, beschikbaarheid en geschiktheid voor woningbouw.

Zwaarwegend argument voor sociale huurwoningen in plangebied De Dijkjes: grondbezit corporatie Omnia Wonen

Corporatie Omnia Wonen, die de 90 sociale huurwoningen in het plan wil exploiteren heeft geen grondposities elders in de gemeente Elburg om dit programma te realiseren.

¹⁰ Dit is exclusief inbreidingsplekken, herontwikkeling van leegstaand of vrijkomend vastgoed en transformatie waarvoor (nog) niet bekend is hoeveel woningen er mogelijk gerealiseerd kunnen worden.

4.3 Trede 3: De Dijkjes is passend ontsloten en voldoet daarmee aan trede 3

Voor de ontwikkeling van De Dijkjes is mogelijk ook een motivering van trede 3 vereist.

Passende ontsluiting hangt af van beoogde functie

Of De Dijkjes passend ontsloten is hangt in onze ogen af van de aard en omvang van de functie en doelgroep. Zo stellen gezinnen en bijvoorbeeld jonge tweeverdieners andere eisen aan de ontsluiting dan alleenstaanden.

Autobereikbaarheid zonder meer goed. OV kan beter en verdient aandacht bij planuitwerking

Het plan De Dijkjes maakt grondgebonden woningen mogelijk in verschillende kwaliteiten, prijssegmenten en maten en trekt daarmee verschillende doelgroepen aan. Gezinnen, ouderen stellen en alleenstaanden vinden meer dan gemiddeld een goede autobereikbaarheid belangrijk om zo werk, relaties en voorzieningen op afstand te kunnen bereiken. Dagelijkse voorzieningen zoals een supermarkt zijn op loop- of fietsafstand (zo'n 1 kilometer) te bereiken.

De autobereikbaarheid van plangebied De Dijkjes is goed. De provinciale weg N309 ligt op korte afstand (1,5 kilometer) en is gemakkelijk bereikbaar via de Oostelijke Rondweg. Snelweg A28 ligt op z'n 5,5 kilometer. De wijkontsluiting wordt met de verkaveling geregeld in het uitwerkingsplan.

OV-bereikbaarheid is vooral belangrijk voor jongeren, niet vitale ouderen en lagere inkomensgroepen die zich geen auto kunnen veroorloven. Een aantal bushaltes ligt op zo'n 15 minuten lopen, dat is zeker voor ouderenhuishoudens te ver.

Treinstation 't Harde is het dichtstbijzijnde opstappunt voor de trein, op zo'n 6 kilometer afstand. Dit is een redelijke afstand om dagelijks af te leggen met de fiets of auto voor forenzen maar te ver voor bijvoorbeeld jongeren en ouderen.

Bijlage A Trede 2- alternatievenafweging

In deze bijlage vindt u een overzicht van de totale zachte woningbouwplancapaciteit en de alternatievenafweging voor ten eerste binnenstedelijk gelegen alternatieve plannen en ten tweede overige inbreidingsmogelijkheden voor het plan De Dijkjes.

De totale zachte planlijst behelst circa 196 woningen in allerlei planstadia op versnipperde locaties in Elburg

In de planmonitor houdt u de programmering bij. U hebt op dit moment plannen voor 196 woningen in allerlei planstadia op versnipperde locaties in Elburg, Doornspijk, Hoge Enk en 't Harde. Het gaat om zowel binnenstedelijk gelegen plannen als om uitleglocaties. Dit zijn in uw ogen geen reële alternatieven voor het beoogde plan De Dijkjes. We lichten dit per plan kort toe.

- Aan de Vrijheidsstraat in Elburg wilt u, in aansluiting op het centrumgebied mogelijk woningbouw realiseren, maar het plan is nog zeer onzeker. Op korte termijn is dit daarom geen reëel alternatief.
- Waterlanden II in Doornspijk zou in potentie een zelfde segment en milieu kunnen bedienen, maar het betreft hier – net als De Dijkjes – een plan buiten bestaand stedelijk gebied.
- Ook Kerkdijk, eveneens in Doornspijk is een plan buiten bestaand stedelijk gebied.
- U hebt plannen voor woningbouw aan de Gerichtenweg in Hoge Enk. Het betreft hier een uitleglocatie en bovendien slechts 9 woningen.
- Het plan voor de Hokseberg in 't Harde is in uw programmering ook een uitleglocatie, waarbij 35 woningen additioneel zijn gepland.
- Op de voormalige schoollocaties in 't Harde en Elburg ligt een compact en gestapeld woningbouwprogramma voor de hand. Voor de Paterijstraat zijn bovendien afspraken gemaakt met een ontwikkelende partij voor de bouw van 20 woningen, waarschijnlijk appartementen.
- Aan de Nunspeterweg zijn concrete plannen voor de realisatie van 24 koopappartementen voor senioren. Het betreft hier dus een ander segment, milieu en doelgroep dan De Dijkjes.

Kortom: er zijn in potentie 40 tot 50 woningen in binnenstedelijke zachte plancapaciteit, die een alternatief zouden kunnen zijn voor De Dijkjes: de Petraschool en de Paterijstraat. Echter, op de beide schoollocaties ligt een compact, gestapeld programma voor de hand dat daarmee in kwalitatief opzicht verschilt van De Dijkjes. Dit trekt een veel specifiekere doelgroep: singles, jonge stellen en senioren.

Op potentiële uitleglocaties hebt u tot slot 107 woningen geprogrammeerd. Het gaat om alternatieven buiten bestaand stedelijk gebied, in Laddertermen.

Tabel A1: zachte bouwplannen gemeente Elburg, 2016

Perceel of gebouw	Huidige functie	Potentieel aantal woningen	Programmering	Milieu	Segment
Vrijheidsstraat, Elburg	Aldi/LPG	25	N.n.b.	Dorps	Aldi en LPG nog in bedrijf, mogelijk op (middel)lange termijn herontwikkeling voor compact milieu of gestapelde bouw
Waterlanden II, Doornspijk	Uitleg	38	2018	Dorps	N.n.b.
Kerkdijk, Doornspijk	Uitleg	25	Nb	Dorps	N.n.b.
Gerichtenweg, Hoge Enk	Uitleg	9	2020	Dorps	Grondgebonden koop
Hokseberg, 't Harde	Uitleg	35	2021	Dorps	N.n.b.
Petraschool, 't Harde	Transformatie school	20	2017	Dorps	N.n.b.
Paterijstraat, Elburg	Transformatie school	20	2017	Dorps	N.n.b.
Nunspeterweg 15, Elburg	(Voorheen) bakkerij	24	N.n.b.	Dorps	Gestapeld koop

Bron: gemeente Elburg (2016), op basis van planmonitor (2016).

Overige inbreidingsmogelijkheden: geen alternatief

Samen met u is ook een inventarisatie gemaakt van potentiële inbreidingsplekken, herontwikkeling van leegstaand of vrijkomend vastgoed en transformatie per kern. Welke percelen en gebouwen zijn nu op de markt of komen beschikbaar en zijn geschikt voor woningbouw op (middel)lange termijn (tien jaar, de Laddertermijn) of geschikt te maken als alternatief voor De Dijkjes?

Tabel A2: alternatievenafweging bestand stedelijk gebied gemeente Elburg, 2016

Perceel of gebouw	Huidige functie	Potentieel aantal woningen	Beschikbaar (te maken)?	Geschikt (te maken)?	Reden
Beekstraat 55, Elburg	Winkel	2	Nee	Nee	Te klein, andere kwaliteit
Hellenbeekstraat, Elburg	(Voorheen) agrarisch	n.b.	Niet geschikt	Nee	Ander product: zorg, intramuraal
Oude Bleeksweg, Elburg	Wasserij en groenstrook	25	Nee	Nee	Beschermd stadsgezicht
Hellenbeekstraat, Elburg	Groenstroken: 2	n.b.	Nee	Nee	Groen handhaven t.b.v. ruimtelijke kwaliteit ¹
Kruisweg/Terbekeweg, Elburg	Groenstrook	n.b.	Nee	Nee	Groen handhaven t.b.v. ruimtelijke kwaliteit ²
Lange Wijde/Terbekeweg, Elburg	Groengebied	n.b.	Niet geschikt	Nee	Geen woonlocatie
Garage Bakker	Garage	n.b.	Nee	Beperkt geschikt	Nog in gebruik, mogelijk op (middel)lange termijn herontwikkeling, wel opgenomen in Visie wonen en werken
Binnenweg	Woning	1	Nee	Nee	Te klein
Oostmolenweg/Zuiderzeestraatweg	Bedrijventerrein	n.b.	Nee	Beperkt geschikt	Nog in gebruik, wel opgenomen in Structuurvisie 2030 ³
Zuiderzeestraatweg 73-75, Doornspijk	Vlak met woonbestemming	n.b.	Nee	Nee	Ingeklemd perceel, bovendien particulier bezit
Zuiderzeestraatweg 105-109, Doornspijk	Vlak met woonbestemming	n.b.	Nee	Nee	Ingeklemd perceel, bovendien particulier bezit
Gerichtenweg/Goorweg, 't Harde	Vlak met woonbestemming	n.b.	Niet geschikt	Nee	Particulier eigendom
Hoek Klokbekerweg	Technische ruimte KPN	1	Nee	Beperkt geschikt	Nog in gebruik
Gerichtenweg 3, Elburg	(Voorheen) politiebureau	2 of 3	Ja, want staat leeg	Nee	Te klein

Bron: gemeente Elburg (2016).

¹ Bron: gemeente Elburg (2006), Visie wonen en werken.

² Idem.

³ Gemeente Elburg (2012), Structuurvisie 2030.

Bestaand stedelijk gebied biedt in potentie versnipperd ruimte aan enkele tientallen woningen. Dit is in uw ogen geen reëel alternatief voor het beoogde grondgebonden uitlegmilieu in De Dijkjes.

De Dijkjes betreft een samenhangend concept van sociale huur- en koopwoningen dat niet zomaar is op te delen in verspreide plukjes van enkele woningen. Want juist die mix van sociale huur- met koopwoningen is cruciaal om niet een eenzijdige wijk te krijgen maar te differentiëren naar inkomensopbouw, woningtype en bewoners. Alternatieven in bestaand stedelijk gebied bieden geen ruimte voor een programma van soortgelijke omvang en diversiteit. Andere zijn ongeschikt als woonlocatie of het gaat om (te) kleine percelen of het is op korte termijn onmogelijk woningen te realiseren bijvoorbeeld omdat een bedrijf nog actief is en nog moet worden uitgeplaatst.