



Australiëlaan 5 3526 AB Utrecht

T: 030 693 60 00 KvK nr. 31042832

E: info@atrive.nl I: www.atrive.nl

Toepassing treden 1 en 2 ladder duurzame verstedelijking voor Oosterdalfsen

drs. Fokke de Jong
drs. Joost Wegstapel

Datum 17 juni 2015
Projectnummer

Inhoudsopgave

1 Aanleiding	1
2 Actuele regionale behoefte	1
2.1 Met welke gemeenten vormt Dalfsen een woningmarktregio?	1
2.2 Wat is de kwantitatieve en kwalitatieve woonbehoefte in deze regio?	3
2.3 Hoe verhoudt de behoefte zich tot de plancapaciteit?	6
3 Lokale actuele behoefte	8
3.1 Wat is de kwantitatieve woonbehoefte in Dalfsen?	8
3.2 Hoe verhoudt deze zich tot de lokale plancapaciteit?	9
4 Conclusies Oosterdalfsen	10
4.1 Trede 1 duurzaamheidsladder	10
4.2 Trede 2 duurzaamheidsladder	10

1 Aanleiding

Binnenkort wordt het bestemmingsplan Oosterdalfsen (240 woningen) ter besluitvorming in de gemeenteraad besproken. Voor nieuwe bestemmingsplannen vraagt de provincie Overijssel om de ladder voor duurzame verstedelijking toe te passen. De provincie hecht nadrukkelijk aan het toepassen van de duurzaamheidsladder, zodat het risico wordt geminimaliseerd dat bestemmingsplannen die door de provincie worden goedgekeurd, in een later stadium alsnog sneuvelen in beroepsprocedures.

De gemeente Dalfsen wil graag ruimte bieden aan de lokale behoefte aan nieuwe woningen in Dalfsen. Uit eerder onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat veel jongeren in Dalfsen willen blijven wonen en hier een woning (gaan) zoeken.

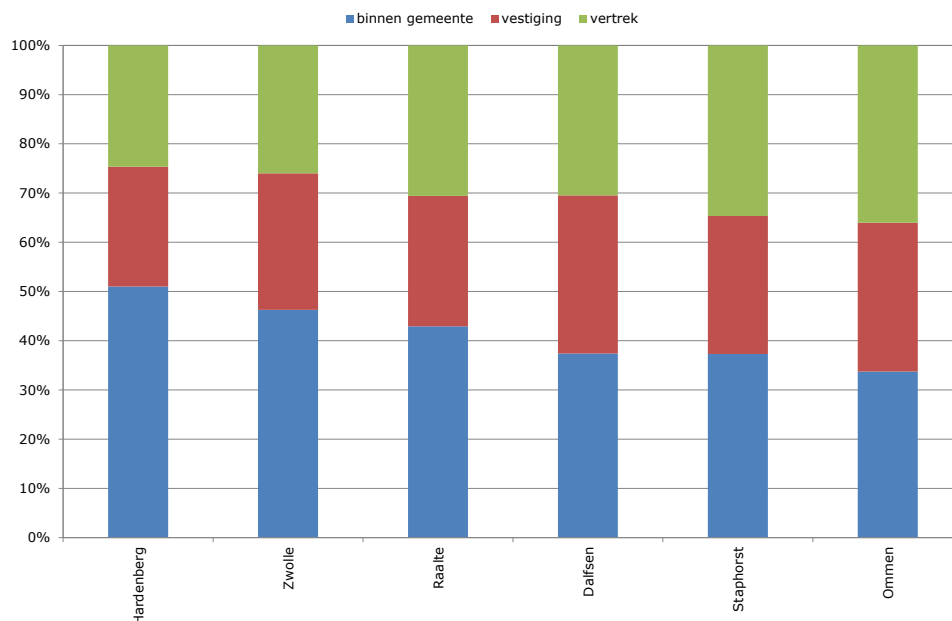
Een helder inzicht in welke vraag zich de komende 10 jaar zal voordoen in de verschillende kernen in Dalfsen laat zien wat er aan plancapaciteit nodig is en vormt tevens de onderbouwing die de gemeente nodig heeft om aan de vereisten van de provincie te voldoen.

2 Actuele regionale behoefte

2.1 Met welke gemeenten vormt Dalfsen een woningmarktregio?

Aan het begin van regionale afstemming ligt de vraag voor: wie moet met wie afstemmen? De gemeente Dalfsen heeft behoefte aan een empirisch onderbouwde regionale woningmarktindeling die logisch en herkenbaar is. Hiervoor stellen we vast in hoeverre gemeenten sowieso veel relatie met hun omgeving hebben, dan wel meer als autonome woningmarkt functioneren (aandeel binnengemeentelijke verhuizingen en vestiging/vertrek). Van alle personen die in de periode 2011-2013 in Dalfsen zijn verhuisd, blijkt 37% binnen de gemeente woonruimte te hebben gevonden. Hiermee scoort Dalfsen in vergelijking met de buurgemeenten in de middenmoot wat betreft autonomie. De gemeente Hardenberg functioneert bijvoorbeeld veel meer als een autonome woningmarkt. De helft van alle verhuisde personen is binnen Hardenberg verhuisd. In Ommen daarentegen ligt het aantal verhuizingen binnen de gemeente op 34% (zie figuur 1).

Figuur 1: Aandeel binnenverhuizingen 2008(?) - 2013 per gemeente



Bron: CBS-Statline, bewerking Atrivé

De bepaling van de woningmarktregio baseren we op de recente verhuisbewegingen tussen gemeenten (CBS-Statline, verhuizingen tussen gemeenten 2011-2013). De gemeente Dalfsen kende in de periode 2011-2013 de meeste verhuisbewegingen met de gemeente Zwolle. Ook tussen Dalfsen en Ommen, Groningen, Raalte, Staphorst en Hardenberg verhuizen veel personen.

Niet alle verhuisrelaties zijn echter woningmarkt-gerelateerd. Aan verhuizingen over langere afstanden liggen motieven ten grondslag die niet direct met de beschikbaarheid van woningen te maken hebben, zoals werk en studie. Deze relaties zijn voor de regionale samenhang niet relevant.

Daarom baseren we de bepaling van de regionale samenhang niet alleen op de absolute verhuisstromen tussen gemeenten, maar ook op de relatieve verhuisstromen, waarin het aantal verhuizingen tussen twee gemeenten in relatie tot het aantal inwoners wordt bepaald. Twee kleinere gemeenten met een onderlinge in absolute termen beperkte verhuisstroom, kunnen toch een sterke samenhang vertonen.

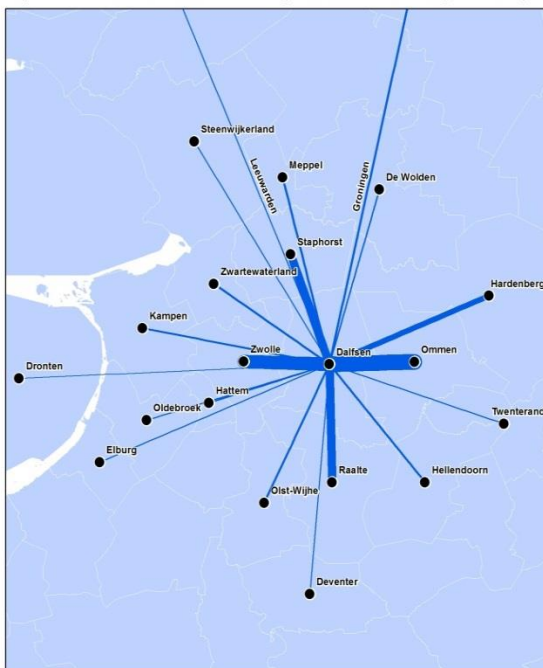
Wanneer we naar deze relatieve verhuisrelaties kijken dan valt de verhuisrelatie met Groningen weg (veelal studerende jongeren) en blijven de omliggende gemeenten over.

De gemeente Dalfsen vormt een woningmarktregio met de volgende gemeenten:

- Zwolle
- Ommen
- Raalte
- Staphorst
- Hardenberg

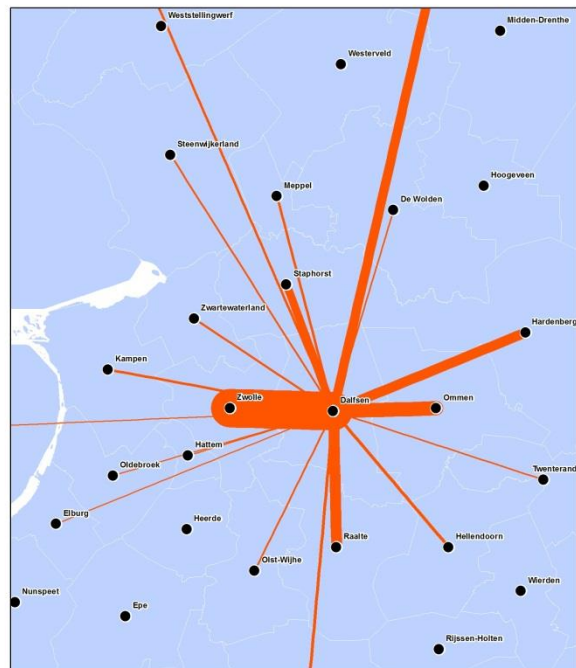
In deze notitie zal deze regio verder worden aangeduid als de regio Dalfsen.

Relatieve verhuisrelaties 2011-2013
(excl. relaties met minder dan 4 promille verhuisde personen)



Legenda
REL
4

Absolute verhuisrelaties 2011-2013



Legenda
ABS
200

Bron: CBS-Statline, bewerking Atrivé

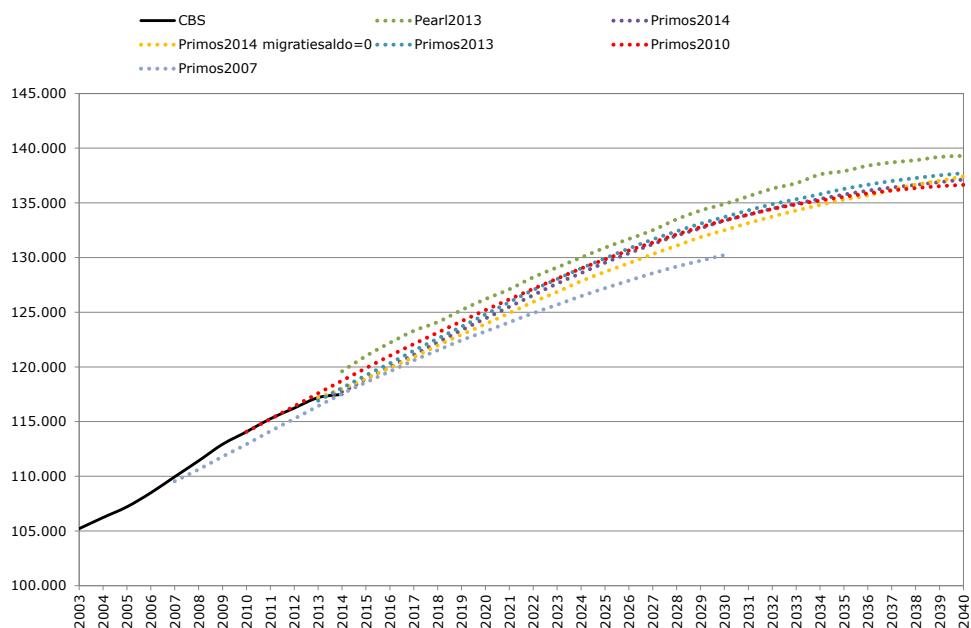
2.2 Wat is de kwantitatieve en kwalitatieve woonbehoefte in deze regio?

In de Ladder voor duurzame verstedelijking wordt gesproken dat plannen moeten voorzien in de regionale woningbehoefte. De regionale kwantitatieve woningbehoefte bepalen we op basis van huishoudensprognoses. Met behulp van een raming van de regionale huishoudensontwikkeling voor de komende 10 jaar (2015-2025) wordt inzichtelijk wat de kwantitatieve actuele behoefte is in de regio Dalfsen. Daarnaast is op basis van landelijk woningbehoefte-onderzoek wat de kwalitatieve regionale behoefte is, uitgesplitst naar woonmilieu.

Kwantitatieve woonbehoefte

De raming van de huishoudensgroei vertoont fluctuaties door de jaren heen. Ook zijn er meerdere prognosemodellen (met als meest gezaghebbende modellen Primos en Pearl). Door met meerdere prognosestartjaren te werken en prognosemodellen te vergelijken ontstaat een bandbreedte voor de verwachte regionale huishoudensgroei. Bij de interpretatie hiervan is rekening gehouden met de mate waarin eerdere prognoses (vanaf 2007) de daadwerkelijke huishoudensgroei tot 2015 goed hebben voorspeld: als bijvoorbeeld eerdere prognoses de daadwerkelijke groei stelselmatig hebben onderschat, is dat een argument om de bovenkant van de bandbreedte voor de toekomstige huishoudensontwikkeling aan te houden. Uit figuur 3 blijkt echter dat dit niet het geval is. De werkelijke huishoudensontwikkeling van de afgelopen jaren voor de regio wijkt niet veel af van de Primos-prognoses uit 2010 en 2007. Dit pleit om uit te gaan van het midden van de bandbreedte.

Figuur 3: Huishoudensprognoses regio Dalfsen



Bron: CBS, Primos, Pearl, bewerking Atrivé

Ook naar de toekomst toe blijken de verschillende prognoses niet veel uiteen te lopen. Primos2007 raamt voor 2025 de minste huishoudens in de regio: 127.200. Pearl2013 voorspelt voor dat jaar de meeste huishoudens: 130.900. De meest recente prognose Primos2014 zit hier tussen in: 129.500. Ook na 2025 is er in de regio Dalfsen sprake van een doorgaande groei van het aantal huishoudens. Tot 2040 blijft deze in alle varianten toenemen.

In figuur 4 is de verwachte regionale (en lokale) toename van het aantal huishoudens voor de komende 10 jaar in beeld gebracht ten opzichte van het aantal huishoudens in 2014 volgens het CBS. Voor de regio was de oude prognose Primos2007 het meest somber (+9.700) en Pearl2013 het meest positief (+13.400).

Figuur 4: Verwachte toename huishoudens regio Dalfsen 2014-2025

	Regio	Dalfsen
Primos2007	9.700	1.000
Primos2014 migratiesaldo=0	11.200	1.100
Primos2014	12.000	1.100
Primos2010	12.300	800
Primos2013	12.400	1.000
Pearl2013	13.400	1.100
Gemiddelde bandbreedte	11.800	1.000

Bron: CBS, Primos, Pearl, bewerking Atrivé

Het gemiddelde van alle prognoses is een toename met 11.800 huishoudens tot 2025. Deze is licht hoger dan het migratiesaldo-nul scenario. De hieraan gerelateerde verwachting dat deze regio per

saldo huishoudens zal blijven aantrekken is plausibel, gezien de grote aantrekkingskracht van de gemeente Zwolle voor jongeren.

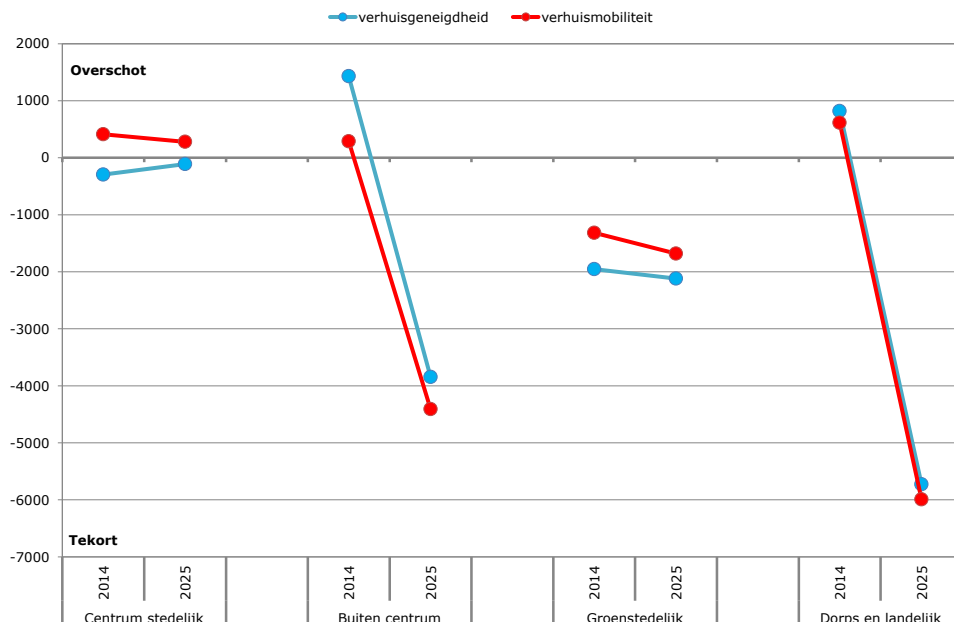
Er is in de regio Dalfsen een actuele behoefte aan een toevoeging van 11.800 woningen aan de bestaande voorraad in de periode 2014-2025.

Kwalitatieve woonbehoefte

Naast de kwantitatieve insteek duiden we de regionale behoefte ook kwalitatief. In de handreiking duurzame verstedelijking wordt met name een specificatie naar woonmilieu van belang geacht. Deze specificatie volstaat voor de beoordeling van de bestemmingsplannen in Dalfsen. Een specificatie naar woningtype is niet nodig om dat de programmering een hoge mate van flexibiliteit kent, zodat goed op de behoefte aan bepaalde woningsegmenten kan worden ingespeeld. Met behulp van landelijk woningmarktonderzoek, dat op regionaal niveau voldoende respons heeft (WoON2012), is berekend hoe de behoefte tot 2025 over de verschillende woonmilieus is verdeeld. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de woonmilieu-indeling van ABF-research, die in de handreiking als hulpmiddel beschreven wordt. De gemeente Dalfsen valt in het Dorpse en Landelijke woonmilieu.

In figuur 5 zijn de geraamde tekorten per woonmilieu¹ voor de regio Dalfsen weergegeven volgens twee methoden: De eerste is gebaseerd op de verhuiscriteria van huishoudens, de andere op basis van het werkelijk gedrag van huishoudens. In beide methoden is rekening gehouden met een 'cohorteffect': De ouderen van de toekomst wonen bijvoorbeeld anders dan de ouderen van nu. Zo zullen ze bijvoorbeeld vaker in een koopwoning wonen. Een combinatie van deze beide methodes levert een bandbreedte in de kwalitatieve behoefte op.

Figuur 5: Tekorten en overschotten regio Dalfsen naar woonmilieu 2014-2025



Bron: WoON2012, CBS, Primos, bewerking Atrivé

Anno 2014 is er vooral een tekort aan 'groen-stedelijk wonen' in de regio. Indien de voorraad hetzelfde blijft, zal ook in 2025 er een tekort zijn aan woningen in dit woonmilieu. Echter, aan wonin-

¹ De tekorten zijn in feite de woningbehoefte nu en in 2025 minus huidige woningvoorraad

gen in twee andere woonmilieus zal in 2025 een groter tekort bestaan: 'buiten centrum' en 'dorps / landelijk wonen'. Het betreft ook veruit de twee grootste woonmilieus in de regio. De gemeente Dalfsen en daarmee ook het bestemmingsplan Oosterdalfsen valt in het woonmilieu 'Dorps / Landelijk wonen'. Het regionale tekort aan woningen in dit woonmilieu wordt voor 2025 geraamd op bijna 6.000 woningen.

Er is in de regio Dalfsen een actuele behoefte aan een toevoeging van bijna 6.000 woningen in het woonmilieu dorps- en landelijk wonen.

2.3 Hoe verhoudt de behoefte zich tot de plancapaciteit?

In de regionale woonvisie voor West-Overijssel (2014), die ook de gemeenten die tot de regio Dalfsen behoren betreft, is de noodzaak onderkend van onderlinge afstemming van de plancapaciteit. Deze is nog niet afgerond, en ook zijn gegevens hierover niet op regionaal niveau (bij de provincie) voorhanden. Als eerste indicatie gaan we uit van de prognose voor de netto toevoeging waarmee in de provinciale (online) Primos-prognose gerekend wordt, plus de werkelijke ontwikkeling voorraad in 2014 volgens het CBS.

Figuur 6: Netto-toevoegingen regio Dalfsen volgens Primos 2014-2025

	2014-2020	2020-2025	2014-2025
Dalfsen	600	400	1.000
Hardenberg	1.200	800	2.000
Ommen	200	200	400
Raalte	500	400	800
Staphorst	400	300	700
Zwolle	3.000	3.200	6.200
Totaal	5.900	5.200	11.100

Bron: Primos, CBS, bewerking Atrivé

De actuele plancapaciteit (realisatie 2014, plannen 2015-2015) voor deze periode is iets hoger en komt voor de regio Dalfsen uit op ruim 12.000 woningen. Het grootste verschil met de Primos raming laat Hardenberg zien (3000 woningen in plaats van 2000 in figuur 6). Voor de netto toevoegingen moet ook met sloop rekening worden gehouden². Deze is niet bekend voor de periode 2014-2025. Indien we de daadwerkelijke sloop uit het recente verleden (2012-2014) extrapoleren dan zou deze uitkomen op 2700 woningen in de periode 2014-2025, waarmee de netto toevoeging uitkomt op ongeveer 9.500 woningen.

Daarnaast is een ervaringsgegeven dat een deel van de plancapaciteit niet wordt gerealiseerd, waardoor de netto toevoeging lager uit kan komen dan bedoeld. Voor de periode 2012-2014 was sprake van een gemiddelde jaarlijkse netto toevoeging (saldo nieuwbouw, sloop, overige toevoegingen en onttrekkingen) van 780 woningen. Indien dit tempo niet omhooggaat, worden er de komende jaren te weinig woningen toegevoegd, om in de actuele behoefte te kunnen voorzien!

De gegevens over de actuele plancapaciteit in de regio Dalfsen worden afgezet tegen de actuele regionale behoefte, zodat duidelijk wordt in hoeverre er behoefte is aan de totale plancapaciteit.

- Uit figuur 6 blijkt dat er voor de periode 2014-2025 een toename van 11.100 woningen wordt voorzien in het Primos model.

² Bovendien is er sprake van overige onttrekkingen en toevoegingen aan de woningvoorraad, vooral in Zwolle, maar deze zijn lastig te ramen voor de toekomst, en worden daarom niet meegenomen.

- De berekende netto toevoeging op basis van actuele nieuwbouwplannen en het recente slooptempo komt uit op circa 9.500 woningen in deze periode.
- Rekening houdende met planuitval, valt te verwachten dat de daadwerkelijke netto toevoeging lager uit zal vallen.

De plancapaciteit voorziet dus in een behoefte, en is ten opzichte van de behoefte-raming aan de lage kant, rekening houdende met sloop. Tegenover een actuele behoefte aan toevoeging van 11.800 woningen staat een aldus berekende netto plancapaciteit van 9.500 woningen.

Voor de voor Dalfsen relevante woonmilieus (dorps- en landelijk wonen) kan de plancapaciteit in de gemeenten buiten Zwolle als een globale indicatie voor de plancapaciteit voor deze woonmilieus worden beschouwd. Deze betreft ongeveer 6.000 woningen (een kleine 5.000 volgens Primos-figuur 6). Hiertegenover staat een actuele behoefte aan dit woonmilieu van een kleine 6.000 woningen.

Conclusies actuele regionale behoefte versus de netto plancapaciteit:

- De plancapaciteit in de regio Dalfsen voorziet in een actuele regionale behoefte. Tegenover een netto plancapaciteit van ongeveer 9.500 woningen staat een behoefte van netto een kleine 12.000 woningen.
- Ook de plancapaciteit aan dorps- en landelijk wonen voorziet in een actuele regionale behoefte. Voor deze woonmilieus zijn vraag- en aanbod ongeveer in evenwicht.

3 Lokale actuele behoefte

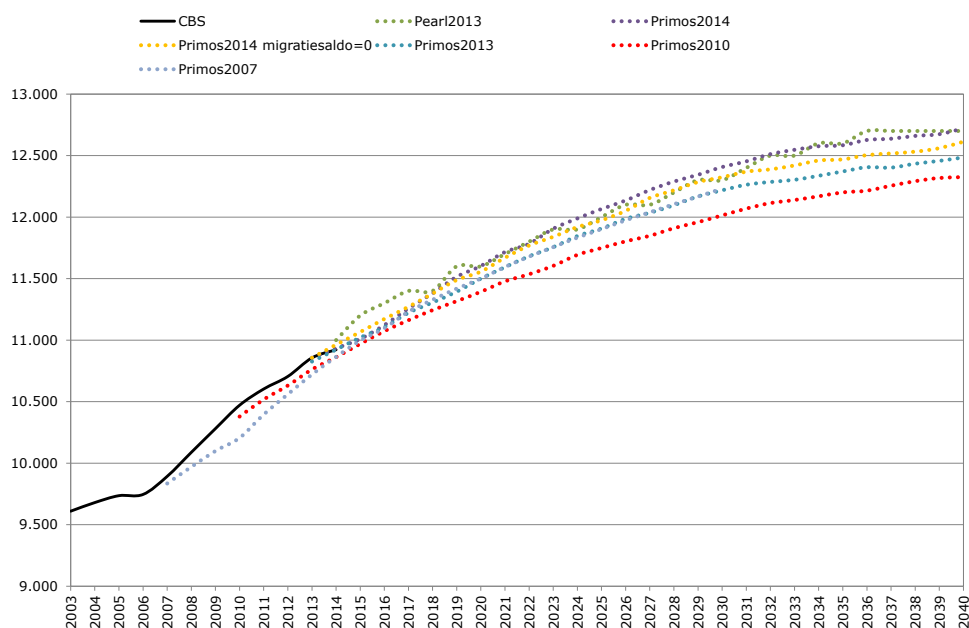
3.1 Wat is de kwantitatieve woonbehoefte in Dalfsen?

Naast de indicatie van de actuele regionale behoefte kan op gemeenteniveau worden bepaald aan welke plancapaciteit in ieder geval behoefte is, zonder dat deze concurrerend is met plannen van andere gemeenten in dezelfde woningmarktregio.

In principe is er in een regionale woningmarkt sprake van concurrentie tussen gemeenten. Verhuisbewegingen hangen samen met woningaanbod. Toch is er ook sprake van een lokale vraag, uitgeoefend door woningzoekenden die een grote voorkeur voor wonen in de eigen gemeente. Een prognose voor de woningbehoefte, die gebaseerd is op de autonome groei van de huishoudens (waarbij het migratiesaldo op nul is gesteld), is hiervoor een goede indicatie.

Uit jurisprudentie valt af te leiden dat, indien de regionale behoefte nog niet ondubbelzinnig kan worden aangetoond (omdat bijvoorbeeld de regionale plancapaciteit nog indicatief is), de behoefte die samenhangt met de autonome groei als uitgangspunt kan worden genomen voor de plancapaciteit.

Figuur 7: Huishoudensprognoses gemeente Dalfsen



Bron: CBS, Primos, Pearl, bewerking Atrivé

Voor de kwantitatieve behoefte voor Dalfsen (2014-2025) wordt als eerste een bandbreedte bepaald op basis van prognoses (Primos, Pearl, meerdere startjaren van de ramingen) die ook uitgangspunt voor de regionale behoefte zijn. Daarnaast wordt voor Dalfsen de huishoudensontwikkeling berekend op basis van een 'migratiesaldo nul'. Uit figuur 7 blijkt dat de huishoudensgroei volgens Primos2014 'migratiesaldo 0' nauwelijks afwijkt van de reguliere Primos2014. Afgerond komt de migratiesaldo nul prognose 2014 uit op een groei van bijna 1.100 huishoudens in de periode 2014-2025. Evenveel als in zowel de primos (trend) prognose voor 2013 als voor 2014. Dat betekent dat ook in de reguliere primosprognoses de migratie per saldo een beperkte invloed heeft.

Figuur 8: Verwachte toename huishoudens in Dalfsen 2014-2025

	Regio	Dalfsen
Primos2007	9.700	1.000
Primos2014 migratiesaldo=0	11.200	1.100
Primos2014	12.000	1.100
Primos2010	12.300	800
Primos2013	12.400	1.000
Pearl2013	13.400	1.100
Gemiddelde bandbreedte	11.800	1.000

Bron: CBS, Primos, Pearl, bewerking Atrivé

Er is in de gemeente Dalfsen een actuele lokale behoefte aan een netto toevoeging van bijna 1100 woningen in de periode 2014-2025.

3.2 Hoe verhoudt deze zich tot de lokale plancapaciteit?

De gemeente Dalfsen heeft een overzicht aangeleverd met de plancapaciteit (nieuwbouw en eventueel sloop) voor de periode tot 2025, waarbij ook de locatie van de plannen bekend is. Deze wordt gecategoriseerd naar kern. In de plannen is geen onderscheid gemaakt naar woonmilieu omdat de gehele gemeente valt in het woonmilieu 'Dorps / landelijk wonen'.

De plancapaciteit in de gemeente Dalfsen bestaat uit 948 netto-toevoegingen³, waarvan circa de helft voor 2020 wordt opgeleverd en de helft vanaf 2020. Om het goed met de geraamde huishoudensontwikkeling te kunnen vergelijken, moet hier de gerealiseerde toevoegingen in 2014 (+104 woningen) bij opgeteld worden. Hiermee komt de geraamde netto toevoegingen op basis van realisaties plus plannen voor 2014-2025 uit op 1.052 woningen.

Figuur 9: Woningbouwprogramma gemeente Dalfsen (incl. inbreiding van woningbouw)

	nieuwbouw tot 2020	nieuwbouw 2020 en later	nieuwbouw totaal	sloop	netto toevoegingen totaal
harde bestemmingsplancapaciteit	310	328	638	32	606
zachte bestemmingsplancapaciteit	175	174	349	7	342
Totaal	485	502	987	39	948

Bron: Gemeente Dalfsen

³ Exclusief 50 zorgappartementen aan de Raiffeisenstraat in Nieuwleusen.

- De plancapaciteit in Dalfsen voorziet in een actuele lokale behoefte. De plancapaciteit en het aantal reeds gerealiseerde woningen in de periode 2014-2025 (1050 woningen) zijn ongeveer gelijk aan de verwachte netto behoefte in deze periode (bijna 1100 woningen).
- Dat betekent dat er behoefte is om de zachte bestemmingsplancapaciteit hard te maken en te realiseren.

4 Conclusies Oosterdalfsen

4.1 Trede 1 duurzaamheidsladder

Oosterdalfsen (240 woningen) maakt deel uit van de zachte plancapaciteit zoals opgenomen in par 3.2. De totale zachte plancapaciteit in de gemeente Dalfsen betreft 342 woningen.

Gezien de regionale behoefte is het wenselijk dat de gemeente Dalfsen de volledige plancapaciteit in de periode 2014-2025 realiseert, en ook de hierin opgenomen zachte plancapaciteit, waaronder Oosterdalfsen, in ontwikkeling neemt. Daarmee is de regionale behoefte ondubbelzinnig aangetoond.

Bovendien is ook geanalyseerd in hoeverre de plannen in Dalfsen aansluiten bij de autonome huishoudensgroei. Dan blijkt dat de volledige plancapaciteit in Dalfsen, inclusief Oosterdalfsen, nodig is om in de lokale behoefte te kunnen voorzien.

Daarmee voldoet Oosterdalfsen aantoonbaar aan trede 1 van de duurzaamheidsladder.

4.2 Trede 2 duurzaamheidsladder

Bij trede 2 van de duurzaamheidsladder wordt getoetst in hoeverre inbreidingslocaties al in voldoende mate in de actuele woningbehoefte kunnen voorzien. Indien inbreidingslocaties niet toereikend zijn om in de behoefte te voorzien, zijn ook uitbreidingslocaties nodig.

In de plancapaciteit voor Dalfsen zijn de inbreidingsmogelijkheden meegenomen. Dat betekent dat, gezien de geraamde lokale behoefte (figuur 8), enkel de inbreiding in Dalfsen niet toereikend is, maar dat de volledige plancapaciteit, inclusief Oosterdalfsen, nodig is om te kunnen voorzien in de actuele lokale behoefte van Dalfsen.

Gezien de actuele lokale woonbehoefte voldoet Oosterdalfsen aan trede 2 van de duurzaamheidsladder.