

Kansenverkenning flexwonen in Elburg



Expertisecentrum Flexwonen, september 2018

Auteurs:

Johan van der Craats/Wim Reedijk

Inhoudsopgave

pagina

0.	Inleiding	3
Fase 1	Quick scan ‘de doelgroepen van flexwonen in Elburg’	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	De vraagstelling	4
2.	Ontwikkelingen in de omvang van doelgroepen	5
2.1	Vluchtelingen met een verblijfsvergunning	5
2.2	EU-arbeidsmigranten	5
2.3	Uitstroom maatschappelijke opvang en/of andere zorginstellingen	6
2.4.	Relatieverbrekingen	6
2.5	Huisuitzettingen, gedwongen verkoop	7
2.6	Overige spoedzoekers	8
2.7	Resume	8
3.	Huisvestingsvraag	9
3.1	Vluchtelingen met een verblijfsvergunning	9
3.2	EU-arbeidsmigranten	9
3.3	Uitstroom maatschappelijke opvang en/of andere zorginstellingen	9
3.4	Relatieverbrekingen	10
3.5	Huisuitzettingen, gedwongen verkoop	10
3.6	Overige spoedzoekers	11
4.	Conclusies	12
Fase 2	Longlist kansrijke flexwonenobjecten en -locaties	14
Fase 3	Nadere uitwerking van geselecteerde kansrijke flexwonenprojecten	15
a.	Van long- naar shortlist	15
b.	Voormalig brigadegebouw 't Harde	15
c.	Het Witte Huis aan de Bosrand	16
d.	Green Village Parcs	18
Bijlagen		
1	Quick scan arbeidsmigranten in de gemeente Elburg	20
2	Globale haalbaarheid Brigadegebouw 't Harde	25
2a	Brigadegebouw met 13 zelfstandige woningen	28
2b	Brigadegebouw met 23 onzelfstandige eenheden	29

0. Inleiding

Hoewel er bestuurlijk steeds meer bewustwording en erkenning ontstaat voor de toegenomen behoefte aan huisvesting voor spoedzoekers, is het aantal concrete flexwonen-initiatieven in de gemeente Elburg beperkt. Zo zijn er voor sommige categorieën spoedzoekers mogelijkheden om tijdelijk op een recreatiepark te verblijven. En wordt er nagedacht over de invulling van het concept 'pauzepark'. Maar er is behoefte aan meer. De gemeente Elburg ziet graag dat er op kortere termijn meer flexwonen-aanbod beschikbaar komt om aan de urgente woningvraag van onder meer starters, gescheiden mensen, mensen uit zorginstellingen, arbeidsmigranten etc. tegemoet te komen.

De gemeente Elburg trekt hierbij samen op met de gemeente Nunspeet en Putten, die een vergelijkbare flexwonen-behoefte hebben. Ook het SNV en de provincie Gelderland zijn betrokken bij het aanjagen van deze initiatieven, die mogelijk als regionale katalysator kunnen fungeren. De gemeente Elburg (en andere genoemde partijen) heeft het Expertisecentrum Flexwonen support gevraagd om het proces te ondersteunen.

De rapportage is opgebouwd aan de hand van de drie fasen die zijn doorlopen te weten:

- **Fase 1: Quick scan 'de doelgroepen van flexwonen in Elburg.** De basis voor het vinden van goede flexwonenoplossingen ligt in goed zicht op de aard en omvang van de huisvestingsvraag van spoedzoekers. Voor welke doelgroep of combinaties van doelgroepen is de woonurgentie het grootst?
- **Fase 2: Longlist kansrijke flexwonenobjecten en -locaties.** In deze fase zijn zoveel mogelijk objecten en locaties in de gemeente Elburg verzameld en gedocumenteerd, die mogelijk kansrijk zijn om -op redelijk korte termijn- te worden ingezet voor de doelgroepen van flexwonen.
- **Fase 3: Nadere uitwerking van geselecteerde kansrijke flexwonenprojecten.** In deze fase wordt een keuze gemaakt uit de longlist. De meest kansrijke projecten worden nader uitgewerkt en voorbereid.

Fase 1: Quick scan ‘de doelgroepen van flexwonen in Elburg’

1.1 Aanleiding

Deze quick scan maakt onderdeel uit van het project ‘Kansenverkenning flexwonen in Elburg’. De basis voor het vinden van goede flexwonenoplossingen ligt in goed zicht op de aard en omvang van de vraag. Voor welke doelgroep of combinaties ervan is de woonurgentie het grootst?

1.2 De vraagstelling

Het doel van dit deel van de verkenning is daarom primair om de behoefte aan flexwonen in beeld te krijgen door de omvang en ontwikkeling van de doelgroepen vast te stellen, alsook de daarmee samenhangende vraag naar snel toegankelijke woonruimte. De vraag naar woonruimte van spoedzoekers is vaak niet goed in beeld. Dat komt omdat spoedzoekers zich niet of nauwelijks melden bij gemeenten of corporaties, omdat zij er van uitgaan dat die sowieso géén snelle oplossing kunnen bieden.

De exacte vraag is dus moeilijk te bepalen. Het gaat om een deels verborgen vraag. De meest gangbare bevolkingsprognoses en de daarvan afgeleide woningbehoefteramingen hebben juist de hier behandelde doelgroepen niet voldoende in beeld, of herkennen hun vraag pas veel later dan ze zich feitelijk voordoet. Zo is bekend dat slechts ca. 50% van de arbeidsmigranten zijn ingeschreven in de BRP, dat de pieken in de instroom van vluchtelingen nergens zijn voorzien en dat de effecten van de ontwikkelingen in de zorg vaak nog niet goed bekend zijn.

Niettemin valt op basis van een doelgroepenanalyse hier wel een globale schatting van te maken. Dat kan door middel van een scan gebaseerd op bestaande informatie, die bij de gemeenten en op verschillende andere plekken moet worden opgehaald. Daarin de actuele situatie en prognoses van aantallen:

1. Vluchtelingen met verblijfsvergunning conform taakstelling
2. EU-arbeidsmigranten
3. Uitstroom maatschappelijke opvang en/of andere zorginstellingen
4. Relatieverbrekingen
5. Huisuitzettingen, gedwongen verkoop
6. Overige spoedzoekers

Het Expertisecentrum Flexwonen voerde een quick scan uit die per (sub)doelgroep een bandbreedte oplevert van de huidige omvang van die groep in de gemeente Elburg, van de verwachte ontwikkeling in de omvang van die (sub)doelgroep en van de huisvestingsvraag die met die omvang samenhangt. Daartoe maken we zoveel mogelijk gebruik van bestaande statistische gegevens en onderzoeksmateriaal.

Het in kaart brengen van de huisvestingsvraag van spoedzoekers is de eerste opgave. Een lastiger vervolgvraag is in hoeverre die huisvestingsvraag geacommodeerd kan worden in de bestaande woningvoorraad. Dat vraagt niet alleen om een gedetailleerd inzicht in de verhouding tussen vraag en aanbod in de lokale woningmarkt en de verwachte ontwikkeling daarin, maar ook in de wijze waarop spoedzoekers nu hun weg weten te vinden en de vraag of dat al dan niet tot acceptabele oplossingen leidt. Deze verkenning is niet in staat de onzekerheid die daar uit voort komt weg te nemen. Wel zullen we aanbevelingen doen om met die onzekerheid om te gaan.

2. Ontwikkelingen in de omvang van doelgroepen

2.1 Vluchtelingen met een verblijfsvergunning

In de afgelopen jaren werd Nederland verrast door de hoge instroom van vluchtelingen die een aanvraag tot asiel indienden. Vluchtelingen meldden zich met dat verzoek bij de Immigratie en naturalisatiedienst (IND) en werden zoals gebruikelijk opgevangen in Asielzoekerscentra in afwachting van de behandeling van hun verzoek.

In de jaren tot 2015 bedroeg het aantal asielaanvragen gemiddeld zo'n 10 tot 15 duizend per jaar; in 2014 werden het er 28.000 en in 2015 schoot het aantal naar 58.000. Ook in 2016 hield de asielinstroom nog geruime tijd aan. Uiteindelijk kwamen er dat jaar 32.000 asielzoekers naar ons land. Omdat veel asielzoekers uit zeer onveilige landen als Syrië en Eritrea kwamen lag het percentage inwilligingen relatief hoog. In 2017 is de instroom zelfs nog iets hoger geweest, maar wel sterk van samenstelling veranderd. Het merendeel betrof nareizigers als gevolg van de hoge instroom in voorgaande jaren. Naar verwachting zullen de aantallen in de komende jaren als gevolg van diverse internationale afspraken weer op het niveau van 2014 komen.

Vergunninghouders

Asielzoekers die een verblijfsvergunning krijgen moeten door gemeenten worden gehuisvest. Dat is wettelijk vastgelegd in de Huisvestingswet. Op grond van die regeling stelt de minister elk half jaar vast welke taakstelling aan gemeenten wordt opgelegd. Als gemeenten niet (helemaal) aan hun halfjaarlijkse taakstelling voldoen wordt de achterstand meegenomen in de nieuwe taakstelling. De afgelopen jaren ontwikkelde de taakstelling voor Elburg zich als volgt:

Tabel 1: Taakstelling en realisatie huisvesting vergunninghouders Elburg, 2015-2018

periode	opgave	gerealiseerd	
taakstelling 2015-1	17	28	
taakstelling 2015-2	9	16	
taakstelling 2016-1	20	10	
taakstelling 2016-2	41	43	
taakstelling 2017-1	16	36	
taakstelling 2017-2	-6	14	
taakstelling 2018-1	-2	5	t/m april 2018

Bron: Gemeenten van de toekomst, land in beeld

In de realisatiecijfers is te zien dat Elburg de afgelopen jaren nagenoeg steeds heeft voorgelopen op de taakstelling. Het is niet mogelijk om met zekerheid te zeggen hoe de aantallen door de gemeente te huisvesten vergunninghouders zich zullen ontwikkelen. Het lijkt wel realistisch om in ieder geval rekening te houden met een instroom van het niveau van 2017: ca. 30-35 personen per jaar.

Daarbij is het van belang om te beseffen dat bij een 'normale' instroom altijd een vrij groot deel van de vergunninghouders jongere alleenstaanden/-gaanden zijn. Zij zijn lang niet altijd goed geholpen met een zelfstandige (gezins)woning, zowel vanwege het huurprijsniveau, als vanwege de beperkte mogelijkheden om in contact te komen met leeftijdgenoten. In de hectische periode van 2015 en 2016 zijn in veel plaatsen goede ervaringen opgedaan met huisvesting van jongere alleenstaande vergunninghouders in woonprojecten samen met andere Nederlandse jongeren en studenten.

2.2 EU-arbeidsmigranten

Voor dit onderzoek is gezocht naar een betrouwbare schatting van het aantal in Elburg verblijvende arbeidsmigranten. Daartoe zijn bestaande bronnen gecombineerd om te komen tot onderbouwde

schatting. In bijlage I is de totstandkoming van deze schatting beschreven. Hier wordt volstaan met de belangrijkste conclusies.

Er werken naar schatting zo'n 150-200 arbeidsmigranten in Elburg. Zowel werkgevers als huisvesters geven aan dat die aantallen nog dit jaar substantieel zullen groeien. De omvang van de populatie in Elburg woonachtige arbeidsmigranten is aanzienlijk groter dan de 60-90 die de gemeente nu voorziet en kan op zo'n 100-150 worden geschat. Daarmee lijkt het erop dat er meer arbeidsmigranten werken dan wonen in Elburg.

2.3 Uitstroom maatschappelijke opvang en/of andere zorginstellingen

Op veel plekken in het land is er aandacht voor de stagnerende uitstroom uit de instellingen voor maatschappelijke opvang en Beschermd Wonen GGZ naar zelfstandig wonen, al dan niet met begeleiding.

Weer Thuis

Het Actieprogramma 'Weer thuis' is tot stand gekomen in samenwerking tussen Aedes, VNG, Federatie Opvang, mede namens RIBW Alliantie, GGZ Nederland en Leger des Heils. Op dit moment verblijven ruim 16.000 mensen in opvang/beschermd wonen, die kunnen uitstromen zodra er woningen beschikbaar zijn. Het stagneren van die uitstroom leidt er nu toe dat opvang- en GGZ-instellingen te weinig ruimte hebben om nieuwe cliënten op te vangen. Een belangrijke randvoorwaarde om (begeleid) zelfstandig thuis te kunnen wonen is de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de dienstverlening (bijvoorbeeld hulp bij financiën, schuldhulpverlening, arbeidsmatige dagbesteding en dergelijke).

Situatieschets

In de regio Noord-Veluwe zijn verschillende organisaties actief op het terrein van Beschermd Wonen GGZ en de maatschappelijke opvang. Eenduidige uitstroombcijfers over de afgelopen jaren zijn niet beschikbaar en door diverse omstandigheden moeilijk te genereren.

Structureel is de schatting dat er per gemeente in de regio- dus ook voor Elburg - de komende drie jaar 5-10 personen uitstromen uit Beschermd Wonen GGZ en maatschappelijke opvang. Over drie jaar zal de situatie opnieuw beoordeeld moeten worden. De condities worden mede bepaald door andere parameters zoals, voortgang visie Dannenberg, beleid rond huisuitzettingen etc.

Beleidsregisseur Bert van Putten (Maatschappelijke Zorg en Beschermd Wonen) schat dat er bij de gezamenlijke GGZ- en MO-organisaties in de regio ook eenmalig zo'n 150 mensen zouden kunnen uitstromen. Dat zou gefaciliteerd moeten worden door meer mogelijkheden voor reguliere (flex)woonvormen met ambulante (woon)begeleiding. Hiermee krijgt Beschermd Wonen GGZ een forse doorstroming/veranderingsimpuls en daarmee verandert ook de intramurale opvangcapaciteit. Diverse zorgorganisaties hebben te kennen gegeven een grote behoefte te hebben aan substantieel meer van dergelijke uitstroombmogelijkheden. Deze 'systeemwijziging' betekent in dat geval dat er per gemeente eenmalig ruim 20 mensen extra uitstromen. Dus ook voor de gemeente Elburg.

2.4. Relatieverbrekingen

Nederland kent jaarlijks een kleine 35.000 echtscheidingen. Omdat een echtscheiding in vrijwel alle gevallen een verdubbeling van het aantal huishoudens oplevert, leert een snelle rekensom dat er als gevolg van scheidingen elk jaar 35.000 nieuwe kleine huishoudens ontstaan. Uiteraard staat daar ook huishoudensvorming door trouwen of samenwonen tegenover. Toch hebben echtscheidingen een belangrijk effect op de woningvraag, omdat er vaak een snelle oplossing gewenst is voor tenminste één van de vertrekkende partners.

Scheiden komt in alle lagen van de samenleving voor, maar leidt toch ook vaak tot een financiële problematiek voor de twee 'nieuwe' huishoudens, waardoor veel woonoplossingen niet (meer) haalbaar zijn. Ook hier ontstaat dus een vraag naar snel beschikbare, betaalbare woonruimte. Het aantal echtscheidingen in Elburg ligt onder het landelijk gemiddelde en schommelt rond de 40 per jaar.

Tabel: 2 Aantal echtscheidingen in Elburg, 2010-2015

jaar	mannen + vrouwen	mannen	vrouwen
2010	84	44	40
2011	76	35	41
2012	70	32	38
2013	75	38	37
2014	89	47	42
2015	96	48	48

Bron: CBS statline

Behalve door echtscheiding kunnen huishoudens ook op andere manieren uiteen gaan. Zo kan ook de beëindiging van een samenlevingsrelatie eenzelfde acute vraag naar extra huisvesting opleveren. Uit de CBS-cijfers¹ blijkt dat van 76,5% van alle samenwonende personen in relaties gehuwd is en 23,5% niet gehuwd. Als dat voor Elburg ook het geval is dan is het totaal aantal relatieverbrekingen zo'n (40/0,765=) 52 per jaar.

2.5 Huisuitzettingen, gedwongen verkoop

Woningcorporaties zagen zich in 2016 in heel Nederland genoodzaakt tot huisuitzetting van 4.800 huishoudens. Het aantal huisuitzettingen bij corporaties is al een aantal jaren achtereen dalend. In 84% is huisuitzetting het gevolg van een huurachterstand.

In Elburg zijn in 2016 3 woningen ontruimd door UWoon. Omnia Wonen kende in dat jaar geen ontruiming.

Ook bij de gedwongen verkoop van eigen woningen is een dalende trend zichtbaar, nadat gedurende de crisisjaren het aantal gedwongen verkopen snel opliep. Het aantal verliesdeclaraties van de Nationale Hypotheekgarantie is daarvoor de belangrijkste indicator. Er zullen echter ook gedwongen verkopen plaats vinden die niet onder die NHG vallen. Ook geven deze landelijke cijfers geen zicht op huisuitzettingen in de particuliere huursector.

Tabel 3: Huisuitzettingen en gedwongen verkoop in Nederland, 2016-2017

jaar	Huisuitzettingen corporaties	Verliesdeclaraties WEW a.g.v. gedwongen verkoop
2016	4.800	3.117
2017	Onbekend	1.870

Tabel .. Bron: Corporatiemonitor Schulden & Huisuitzetting van Aedes en kwartaalcijfers, 4^e kwartaal 2017, Waarborgfonds eigen woningen.

Als rekening wordt gehouden met een relatief groot aandeel koopwoningen in Elburg en gedwongen verkopen van eigen woningen zonder NHG is het aannemelijk dat het totale aantal gedwongen ontruiming in Elburg hooguit 5-6 gevallen bedraagt.

¹ [Bron: CBS-Statline>](#)

2.6 Overige spoedzoekers

Verder is flexwonen soms een oplossing voor een bont gezelschap van bij voorbeeld jongeren die zelfstandig willen wonen maar nog niet in aanmerking komen voor een huurwoning, personen die een tijdelijke oplossing nodig hebben ter overbrugging naar een (andere) reguliere woning etc., mensen die na detentie hun woning zijn kwijtgeraakt, mensen die binnen Nederland tijdelijk elders werk hebben, mensen die als mantelzorger in de nabijheid van hun familie of vrienden willen wonen, etc. We treffen al deze groepen naast de al eerder genoemde aan op vakantieparken of in andere noodoplossingen. De gemeente Elburg heeft haar 11-13 parken goed in het vizier. Een deel van de parken functioneert naar behoeven. Over een ander deel van de parken bestaan twijfels of zijn inmiddels specifieke maatregelen getroffen om -onder voorwaarden- andere vormen van tijdelijk verblijf mogelijk te maken.

De gemeente Elburg verwacht dat er circa 250 - 300 personen op de parken wonen in ongeveer 150 objecten. Het wil niet zeggen dat het allemaal spoedzoekers zijn. Immers, een deel van de mensen verblijft daar legaal op basis van een tijdelijke omgevingsvergunning voor bewoning tot 1/1,5 jaar. In deze verkenning gaan we er vanuit dat de helft van de 'overige populatie' op recreatieparken (niet zijnde arbeidsmigranten) spoedzoeker is. Concreet kan daarmee geschat worden dat op de Elburgse parken zo'n 60-100 spoedzoekers verblijven.

2.7 Resume

De voorgaande inventarisatie leidt tot het volgende beeld van de omvang van de diverse doelgroepen van flexwonen in Elburg.

Tabel 4: Omvang en ontwikkeling van doelgroepen

doelgroep	Actuele omvang	Actuele (jaarlijkse) instroom	trend	prognose
Arbeidsmigranten	150-200		+	>150-200
Vergunninghouders		30-35	-/+	30-35
Cliënten MO/GGZ		5-10	-/+	5-10 + eenmalig 20
Relatieverbrekingen		52	-/+	52
Gedwongen vertrek uit woning		5-6	-	5-6
Overige spoedzoekers	60-100		-/+	60-100

Daarbij moet bedacht worden dat het voor zowel de diverse categorieën arbeidsmigranten als 'overige spoedzoekers' om (geschatte) standgegevens gaat. De jaarlijkse instroom en uitstroom van die groepen is niet precies bekend, maar we kennen wel de actuele omvang van de totale groep en de prognoses van groei dan wel krimp. Voor de huisvestingsopgave is van belang te weten dat er dus een voorraad woningen/wooneenheden beschikbaar moet zijn ter grootte van de omvang van de doelgroepen.

Bij de overige groepen gaat het om de jaarlijkse instroom. Dat gegeven is van belang om te weten hoeveel woningen/wooneenheden jaarlijks beschikbaar moeten zijn om die doelgroepen onder dak te brengen. We weten daarmee nog niet in hoeverre er in die flexwoningen doorstroming plaatsvindt en hoe groot dus de totale voorraad moet zijn om ieder jaar opnieuw die capaciteit beschikbaar te hebben.

3. Huisvestingsvraag

Nu we de omvang c.q. jaarlijkse instroom van de doelgroepen in beeld hebben is de volgende stap om te kijken welke huisvestingsbehoefte daarmee samenhangt.

3.1 Vluchtelingen met een verblijfsvergunning

Zoals eerder aangegeven is het niet mogelijk om met zekerheid te zeggen hoe de aantallen door de gemeente te huisvesten vergunninghouders zich zullen ontwikkelen. Dat is immers afhankelijk van het nationale en Europese asielbeleid en de internationale ontwikkelingen die daarop van invloed zijn. Het lijkt realistisch om in ieder geval rekening te houden met een instroom van het niveau van 2017: ca. 30-35 personen per jaar.

Alle vergunninghouders vinden nu via UWOON en Omnia Wonen hun weg naar betaalbare huurwoningen. Er lijkt consensus dat dat ook in de komende tijd zal gebeuren. Toch noemen we de groep vergunninghouders hier vanuit de volgende overweging. Voor de jonge alleenstaanden/-gaanden kan een start in vormen van jongerenhuisvesting aantrekkelijk zijn, zeker als daar aandacht is voor community-building en integratie door b.v. een 'maatjes-aanpak' gestimuleerd wordt. Naar verwachting zal na afloop van de huidige golf van gezinshereniging, de normale instroom weer voor zeker 50% uit jonge alleenstaanden gaan bestaan, zo'n 15-18 per jaar in Elburg dus.

3.2 EU-arbeidsmigranten

Het aantal arbeidsmigranten in Elburg maakt nog geen 1% van de bevolking uit en is daarmee relatief klein. Aangezien de economie verder aantrekt, neemt de behoefte van Elburgse bedrijven aan hun inzet toe. Het huisvestingsaanbod loopt momenteel achter bij de vraag: het huisvestingstekort kan worden geschat op minimaal 100 plaatsen. De verwachting is dat dat tekort nog verder zal oplopen. Om deze reden is het advies aan de gemeente te onderzoeken op welke locaties onder welke voorwaarden de niet-legale huisvesting alsnog vergund kan worden. Daarnaast zou de gemeente in overleg met inlenende bedrijven op zoek kunnen gaan naar aanvullende locaties aan de rand van de bebouwde kom waar aanvullende huisvesting kan worden gerealiseerd.

3.3 Uitstroom maatschappelijke opvang en/of andere zorginstellingen

Herijken afspraken centrale uitgang

In de afgelopen periode zijn de afspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en zorginstellingen in het kader van het project 'Centrale uitgang' herijkt. Aanleiding was dat de gemaakte afspraken niet toereikend waren om het huisvestingsprobleem van de uitstromers op te lossen. Belangrijk element is om de 'prop' bij de zorginstellingen weg te werken door het eenmalig beschikbaar stellen van 35 extra woningen. Deze woningen zouden voor 01-01-2019 toegewezen moeten zijn. 14 van de 35 woningen zijn reeds gerealiseerd in het regionale project de 'proeftuin Eperweg'. In overleg met de woningcorporaties is de afspraak gemaakt dat de andere 21 woningen worden verdeeld over de regio. In de gemeente Elburg, Oldebroek, Nunspeet, Ermelo en Putten drie woningen en in gemeente Harderwijk zes woningen. Daarnaast is een contingentafpraak gemaakt waarbij het de inzet is 2%² van de mutaties in de sociale huursector in te zetten voor beschermd wonen en de maatschappelijke opvang.

Bert van Putten, beleidsregisseur MZ/BW, vindt deze schatting over de benodigde inzet van woningcorporaties aan de lage kant. Hij schat dat er per gemeente in de regio- dus ook voor Elburg -

² Genoemde 2% is geen vaststaand percentage. Jaarlijks stellen de betrokken gemeenten, corporaties en instellingen de benodigde behoefte vast. Zo wordt voor komend jaar ingezet op het verhogen van het percentage naar 5%.

de komende 3 jaar 5-10 personen uitstromen uit Beschermd Wonen GGZ en maatschappelijke opvang. Daarmee zijn dus per gemeente ook een even groot aantal huisvestingsplaatsen noodzakelijk. 'Over drie jaar zal de situatie opnieuw beoordeeld moeten worden'.

Daarnaast gelooft Bert van Putten dat het transformeren van een deel van de centrale opvangcapaciteit in meer zelfstandige (flex)woonvormen met ambulante (woon)begeleiding heel veel kan opleveren voor zowel cliënt als portemonnee. 'Dat vraagt wel gemeenteoverstijgend denken en (samen)werken'. Van Putten schat dat van het totaal aantal van ongeveer 450 BW-plekken in de regio, er zo'n 30% zou moeten kunnen uitstromen. Als deze 150 plekken evenredig over de regio worden verdeeld, heeft iedere gemeente een opgave van ruim 20 plekken. 'Bedenk dat één BW-plek per jaar zo'n 50.000 euro kost'. Maar dat vraagt wel om anders durven en willen denken'. In dat kader is in de verkenning door m.n. zorgorganisaties -maar ook gemeenten en marktpartijen- proeftuin Eperweg vaak aangehaald als 'inspirerend'.

Proeftuin Eperweg

Proeftuin Eperweg is in meerdere opzichten een succes. Bewoners varen er wel bij, betrokken organisaties zijn enthousiast, er wordt zeer fors bespaard op BW/MO³-plekken en de praktijk heeft laten zien dat projectrealisatie zeer snel mogelijk is. Diverse betrokkenen als gemeenten en zorgorganisaties hebben gezegd dat zij het concept proeftuin Eperweg op meer plekken zouden willen toepassen in de regio.

3.4 Relatieverbrekingen

Echtscheiding of een andere vorm van relatiebeëindiging leidt weliswaar vrijwel altijd tot een nieuwe huisvestingsvraag, maar soms is daar ook al in voorzien. Bij voorbeeld als een nieuwe relatie juist de oorzaak van de scheiding is. Anderzijds kan één scheiding soms ook zelfs twee nieuwe huisvestingsvragen opleveren, bij voorbeeld als voor beide voormalige echtelieden de lasten van de gezamenlijke woning niet meer zijn op te brengen.

Verder zijn zowel de huishoudenssamenstelling als de inkomenssituatie zeer bepalend voor de aard van de huisvestingsbehoefte na een scheiding en de mate waarin de nieuw ontstane huishoudens zelf in die behoefte kunnen voorzien.

Er zijn geen ervaringscijfers bekend van de mate waarin alle varianten zich voordoen. Wel kan geconstateerd worden dat op plekken als recreatieparken of goedkope hotels altijd wel mensen te vinden zijn die hier een noodoplossing hebben gevonden na een scheiding.

In Elburg bedraagt het aantal echtscheidingen 40 per jaar. Uit paragraaf 2.4 blijkt dat het totaal aantal relatieverbrekingen op zo'n 52 per jaar per jaar kan worden geschat. Van dit aantal krijgt zo'n 4-5 huishoudens een urgentie. De rest moet eigen oplossingen zoeken. Als we er vanuit gaan dat een derde tot de helft van de mensen daar niet in slaagt, resteert een vraag naar snel beschikbare en betaalbare woonruimte van zo'n 16-24 per jaar.

3.5 Huisuitzettingen, gedwongen verkoop

Degenen die als gevolg van huisuitzettingen of gedwongen verkoop van de eigen woning op zoek zijn naar vervangende woonruimte vormen een bijzondere en complexe groep. Hun aantal is met ca. 5-6 per jaar voor Elburg redelijk goed in te schatten. De samenstelling van de groep is lastiger. Van de huisuitzettingen bij woningcorporaties is (landelijk) bekend dat die groep voor 80% bestaat uit alleenstaanden; opvallend vaak mannen in de leeftijd van 30 tot 65 jaar. Gezinnen met kinderen komen weinig voor. Dat heeft veel te maken met het incassobeleid van corporaties, die met name

³ Beschermd Wonen/ Maatschappelijke Opvang

voor die groep ver gaan om huisuitzetting te voorkomen. Bij de gedwongen verkoop van woningen is er geen sprake van zo'n sociaal beleid en zal er meer spreiding over de huishoudenssamenstelling zijn.

Een zeer complicerende factor bij deze groep is dat er vaak sprake is van een huurblokkade bij corporaties en andere verhuurders, omdat er nog een schuld open staat en/of omdat er geen zekerheid is dat de toekomstige huur betaald zal worden. We kunnen daar in dit verband geen uitspraak over doen en alleen constateren dat er een urgente potentiële vraag naar snel beschikbare, betaalbare woonoplossingen bij deze groep bestaat.

Er zijn zoals gezegd jaarlijks naar schatting 5- 6 gevallen van gedwongen vertrek uit de woning in Elburg. We gaan er van uit dat voor gezinnen met kinderen een herstart in flexwonen geen acceptabele oplossing is. Ook houden we er rekening mee dat een deel van de huisuitzettingen tot verblijf in de maatschappelijke opvang leidt. Er zal daardoor ook sprake zijn van een dubbeltelling met een deel van de uitstroom van de maatschappelijke opvang. Dat in aanmerking nemende is de verwachting dat er een extra jaarlijkse vraag van 2-3 als gevolg van deze problematiek realistisch is.

3.6 Overige spoedzoekers

Voor de overige spoedzoekers die op de vakantieparken verblijven, geldt dat flexwonen een alternatief kan zijn, als permanente bewoning op de recreatieparken niet meer wordt toegestaan. Dat alternatief kan een pauzewoning op een park of elders zijn. En anders zal er een alternatief aanbod van dezelfde omvang moeten worden geformuleerd. We schatten de behoefte aan flexwonen voor de categorie 'overige spoedzoekers' op zo'n 60-100 plaatsen.

4. Conclusies

In onderstaande tabel zijn de conclusies uit de voorgaande paragrafen verwerkt in de twee laatste kolommen. Daarmee ontstaat een beeld van zowel de huidige omvang van de huisvesting van de verschillende doelgroepen, alsook van de verwachte ontwikkeling daarin. Van een aantal doelgroepen is niet de huidige cumulatieve omvang bekend, omdat iemand b.v. niet als vergunninghouder of als gescheiden persoon geregistreerd blijft staan. Van die doelgroepen is de actuele en de verwachte toekomstige jaarlijkse instroom weergegeven.

Dat maakt het lastig om tot een exacte planning te komen van de in totaal benodigde capaciteit om in de huisvestingsvraag te voorzien. Dat kan goed voor de doelgroepen waarvan de totale omvang en de groei of krimp van dat aantal bekend is. Van de groepen waarvan alleen een jaarlijkse instroom bekend is het moment van uit- c.q. doorstroom van belang om de benodigde voorraad te kunnen bepalen. Als de gemiddelde woonduur 1 jaar is, is de benodigde voorraad gelijk aan de jaarlijkse instroom. Als de gemiddelde woonduur 2 jaar is moet de voorraad al twee keer zo groot zijn als de jaarlijkse instroom. De praktijk van flexwonenprojecten in het land leert dat de gemiddelde woonduur wel rond die 2 jaar ligt.

Tabel 5: Omvang en ontwikkeling huisvestingsvraag

doelgroep	actuele omvang	actuele jaarlijkse instroom	trend	prognose	geschatte huisvestingsvraag per jaar
Arbeidsmigranten	150-200		+	>150-200	?
Vergunninghouders		30-35	-/+		15-18
Cliënten MO/GGZ					5-10 (+20 eenmalig)
Echtscheidingen		52	-/+		16-24
Gedwongen vertrek uit woning		5-6	-		2-3
Overige spoedzoekers	60-100		-/+		60-100

Evenwicht

De vraag is of de markt in evenwicht is. Er springen enkele doelgroepen uit waarvoor dat niet het geval lijkt te zijn:

- Bij de doelgroep arbeidsmigranten bestaat een huisvestingstekort, dat nog verder oploopt. Aangezien het hier om een qua omvang substantiële groep gaat, is het de vraag of hier niet aanvullende separate woonoplossingen voor gevonden moeten worden. Daarbij is het wenselijk in te zetten op minstens 100 extra huisvestingsplaatsen. Ook is het nuttig onderzoek te doen naar mogelijkheden om bestaande huisvestingsvoorzieningen te legaliseren;
- Daarnaast komt het beeld naar voren dat er onvoldoende uitstroombmogelijkheden zijn vanuit de beschermd wonen en maatschappelijke opvangvoorzieningen. Vormen van flexwonen zullen zeker niet voor alle uitstromers uit deze voorzieningen wenselijk zijn. Maar voor een deel van hen kan het een interessante oplossing zijn, die kan bijdragen aan een verder herstel of resocialisatie;
- De groep mensen die een relatie heeft verbroken is substantieel. Een klein deel komt in aanmerking voor urgentie. De overigen worden geacht op eigen kracht huisvesting te vinden. Een aanzienlijk deel van deze groep zal sociaal-economisch verbonden zijn met Elburg en

daarom primair ook 'hier' (flex)wonen-oplossing wensen. Het lijkt daarom ook wenselijk woonplossingen te bieden voor deze doelgroep;

- Tenslotte hebben we de nog zeer gemêleerde groep 'overige spoedzoekers'. Feitelijk heeft een deel van de eerder genoemde groepen juist hier hun heil gevonden: wonen op de Elburgse vakantieparken. Mocht permanente bewoning op de recreatieparken niet worden toegestaan, kan flexwonen een alternatief bieden. Dat alternatief kan een pauzewoning op een park of elders zijn. En anders zal er een alternatief aanbod van dezelfde omvang moeten worden geformuleerd.

Fase 2: Longlist kansrijke flexwonenobjecten en -locaties

In deze fase zijn zoveel mogelijk objecten en locaties in de gemeente Elburg verzameld die mogelijk kansrijk zijn om (op redelijk korte termijn) in te zetten zijn voor de doelgroepen van flexwonen. Deze zijn afkomstig van de volgende bronnen:

- De gemeente Elburg
- Woningcorporaties Omnia Wonen, UWOON, Habion en Woonzorg Nederland
- Zorgorganisaties als 's Heeren Loo, Philadelphia, EBC Zorg, GGz Centraal, Careander, Het Baken en WZU Veluwe
- De makelaars Van der Linde Makelaardij, De Boer, Kok en Heijkamp Makelaars
- Bouwers en ontwikkelaars: Harry Frens Vastgoed BV en Prins Bouw B.V.

Bovenstaande partijen zijn in de periode maart-april 2018 actief benaderd met de vraag waar zij kansen en mogelijkheden zien op vrij(ge)komen(d) locaties of vastgoed vormen van flexwonen te realiseren. In bijgeleverd Excel-bestand staat een gedocumenteerd overzicht van alle aangedragen objecten en locaties.

Uit de verkenning zijn in totaal 25 mogelijke objecten/locaties naar boven komen drijven. Hiervan zijn:

- 14 afkomstig van (bedrijfs)makelaars
- 8 van de gemeente Elburg
- 2 door van een ontwikkelaar
- 1 door een woningcorporatie

Uit bovenstaande bevindingen en de gesprekken kunnen enkele lijnen worden gedestilleerd:

- Opvallend is dat zorgorganisaties nagenoeg allen aangeven problemen te ondervinden met hun 'uitstromers'. Zij zien echter geen van alle kansen voor flexwonen binnen hun eigen vastgoedportefeuille
- Makelaars lijken zijdelings bekend met het fenomeen 'flexwonen en spoedzoekers'. Uit de reacties en het aangeleverd materiaal ontstond het beeld dat makelaars deze verkenning met name als kans opvatten om eigen -minder courant- vastgoed onder de aandacht te brengen
- De in de regio bezochte en gesproken ontwikkelaar lijkt zeer betrokken en is bereid -onder voorwaarden- zijn medewerking te verlenen
- Duidelijk is dat woningcorporaties onderling anders tegen flexwonen aankijken. Zo ziet UWOON duidelijk een rol voor zichzelf weggelegd in het creëren van aanvullend tijdelijk aanbod. Andere corporaties zien oplossingen voor spoedzoekers eerder in toevoegingen aan de normale voorraad. Overigens is het flexwonen-object waar UWOON zich momenteel op richt (haar eigen kantoor in Elburg) bewust buiten het onderzoek gelaten

Fase 3: Nadere uitwerking van geselecteerde kansrijke flexwonenprojecten

Deze fase bestaat feitelijk uit twee stappen:

- Van long- naar shortlist: het beoordelen van projecten op hun geschiktheid voor flexwonen
- Nadere uitwerking van overgebleven projecten tot vertrekpunt voor (mogelijke) realisatie

Eerst zal worden ingegaan op welke wijze de selectie heeft plaatsgevonden van de 25 projecten, die op de groslijst staan tot een shortlijst van uiteindelijk 3 projecten.

a. Van long- naar shortlist

In overleg met de gemeente Elburg zijn alle objecten doorgenomen op hun kansen voor flexwonen.

Daarbij zijn de objecten met name doorgelicht op de volgende criteria:

- ✓ inzetbaarheid korte termijn
- ✓ locatie
- ✓ geschiktheid voor (mix van) doelgroepen
- ✓ kansrijke koper
- ✓ kansrijke exploitant
- ✓ transformatiekosten
- ✓ kans op redelijke woonkwaliteit
- ✓ kans op redelijk huurprijsniveau
- ✓ bestemmingswijziging noodzakelijk
- ✓ enthousiasme betrokken partijen

Op basis van deze gesprekken zijn de objecten ingedeeld in categorieën op basis van het 'stoplichtmodel', waarbij groene objecten vooralsnog het meest kansrijk lijken. Zie daartoe ook het bijgeleverd Excel-bestand. Vervolgens zijn de meest kansrijke objecten bestuurlijk besproken. Hieruit volgden drie locaties c.q. objecten, die volgens betrokkenen het meest kansrijk lijken. Het gaat om:

- Brigadegebouw 't Harde
- Het Witte Huis aan de Bosrand
- Green Village Parcs

Voor deze locaties hebben we een nader onderzoek gedaan naar de mogelijkheden en de randvoorwaarden om hier flexwonen te realiseren. Bijgaand staan de bevindingen en per locatie een advies over de te ondernemen acties.

b. Brigadegebouw 't Harde

Dit pand gelegen aan de Graaf Reinoldweg 39 in 't Harde is in eigendom van Defensie. Via het Rijksvastgoedbedrijf, heeft zij aangekondigd tot verkoop over te willen gaan. Onderzocht is eerst of de gemeente gebruik zou kunnen maken van een voorkeursrecht voor gemeenten om een bieding te doen vóór het pand op de markt zou komen. Dat bleek niet mogelijk, omdat flexwonen niet als publieke functie in de zin van dat voorkeursrecht wordt gezien.

Tevens is overlegd met een particuliere investeerder die in principe bereid was om het pand te verwerven en het in ieder geval tijdelijk voor flexwonen in te zetten. Bij voorkeur via het gemeentelijke voorkeursrecht, maar wellicht ook via een bod bij openbare verkoop.

Door ons zijn twee varianten uitgewerkt voor een herindeling van het gebouw naar 13 kleine zelfstandige woningen, respectievelijk 23 onzelfstandige wooneenheden met gezamenlijk gebruik van voorzieningen. Zie voor de nadere uitwerking de bijlage II 'globale haalbaarheid Brigadegebouw 't Harde'. Hierbij is voor beide varianten een inschatting gemaakt van de verbouwkosten en een exploitatiemodel voor 20 jaar opgezet. Deze businesscase bood zicht op de maximale verwervingsprijs om tot een kostendekkende exploitatie te komen.

De geluidsbelasting op de gevel van het Brigadegebouw lijkt een probleem. Dat komt met name vanwege de nabij gelegen spoorlijn, het naastgelegen bedrijventerrein, de Eperweg en de snelweg A28. Om een goed woon- en leefklimaat te kunnen garanderen, is volgens de Omgevingsdienst Noord-Veluwe (ODNV) daarom aanvullende geluidsisolatie nodig. Naar onze mening is dat goed mogelijk door het gehele pand van geluidwerend dubbel HR-glas te voorzien. Bij een oppervlak van ca 50 m² en een kostprijs van € 80 per m² gaat het om een extra investering van € 4.000. Op de geraamde verbouwkosten van resp. € 450.000 (zelfstandig) en € 230.000 (onzelfstandig) is dat zeer beperkt. De businesscase komt daarmee niet in gevaar.

Inmiddels is het pand door het Rijksvastgoedbedrijf in de openbare verkoop gebracht⁴. Het is dus nu afwachten of de uiteindelijke koper bereid is om het op de door ons voorgestelde wijze te gaan inzetten.

Aangezien het onzeker is of het Brigadegebouw (alsnog) kan worden ingezet voor flexwonen, heeft de gemeente Elburg aangegeven behoefte te hebben aan 'handvatten' om beter te kunnen beoordelen of eventueel toekomstig vrij te komen vastgoed daadwerkelijk kansrijk is om in te zetten voor de doelgroepen van flexwonen. Daarom stellen we separaat ook het onderliggende rekenmodel voor de business-case beschikbaar.

c. Het Witte Huis aan de Bosrand

Anders dan de naam doet vermoeden gaat het hier om een recreatiepark, dat gelegen is aan de Berkenweg 13 te Doornspijk. De 15 recreatiewoningen op het parkje zijn al geruime tijd in gebruik als huisvesting voor ca. 90 arbeidsmigranten. Dit gebruik in strijd met het bestemmingsplan is al die tijd gedoogd door de gemeente. Dat kwam omdat er geen alternatief voor de huisvesting van deze groep beschikbaar is en omdat het beheer van het park zodanig wordt uitgevoerd dat er geen sprake is van overlast.

De vraag die voorligt is of aan dat gedogen een eind moet komen. Dat zou op de volgende manieren kunnen:

1. Deze vorm van bewoning wordt niet meer toegestaan, de gemeente gaat handhaven en de bewoners zullen moeten vertrekken.
2. De bestemming wordt gewijzigd, zodanig dat het huidige gebruik is toegestaan
3. De gemeente besluit een gebruik afwijkend van de bestemming tijdelijk (max 10 jaar) toe te staan

We zullen per optie de voor- en nadelen benoemen.

1. Handhaven

Met deze strategie blijft de recreatieve bestemming gehandhaafd. Bovendien ontstaat er geen precedentwerking door jarenlang gebruik in strijd met de bestemming feitelijk te belonen. Wel moet bedacht worden dat handhaving van de recreatieve bestemming nog niet wil zeggen dat er ook een recreatieve invulling van de locatie komt. Het park heeft in het verleden immers niet voor niets een andere invulling gekregen. Het is zeer de vraag of de huidige of enige andere eigenaar mogelijkheden ziet in recreatief gebruik. Wat betreft het belonen van onjuist gedrag, kan ook mee worden gewogen dat de huidige exploitatie op een keurige wijze plaatsvindt. Bij onze inspectie ter plaatse moesten we constateren dat dit een van betere vormen van huisvesting van arbeidsmigranten in Nederland is.

⁴ Zie ook <https://www.biedboek.nl/nl/realestate/view/408/graaf-reinoldweg-39-te-t-harde>

Bij ontruiming van dit park zou het tekort aan huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente fors vergroot worden. In onze verkenning zijn nog geen locaties naar voren gekomen waar eenvoudig een alternatief voor deze groep gevonden kan worden. Het risico is groot dat werkgevers oplossingen zoeken door woonhuizen te huren of te kopen om daar mensen in onder te brengen.

2. Bestemming wijzigen

Door de bestemming te wijzigen naar 'wonen' kan het huidige gebruik een legale basis krijgen. Dat maakt het tevens mogelijk om op de normale wijze toezicht te houden op dat gebruik, op de bouwtechnische voorwaarden en de brandveiligheid.

De bestemmingswijziging hoeft niet zodanig te zijn dat in de toekomst op deze locatie elke vorm van wonen ongeclausuleerd kan plaats vinden en dat de eigenaar daardoor een onevenredig grote waardevermeerdering tegemoet kan zien. Er zijn bij voorbeeld bestemmingsplannen waarin voor bepaalde gebieden aan wonen de functieaanduiding 'kamerverhuur' wordt meegegeven. De gemeente zou zelfs kunnen overwegen voor een functieaanduiding 'huisvesting arbeidsmigranten' te kiezen of voor een bredere formulering waardoor ook andere spoedzoekers er kunnen wonen. Ook los van de bestemming of functieaanduiding zelf zijn er natuurlijk nog regels te stellen aan bouwvormen, -volumes, etc.

Door te kiezen voor een specifieke vorm van wonen is het ook naar de provincie aannemelijk te maken dat deze 'toevoeging' van woningen geen gevolgen moet hebben voor de overige woningbouwprogramma's. Het gaat immers om een doelgroep die nooit in eerdere behoefteeramingen is meegenomen.

M.b.t. de waardevermeerdering kan overigens nog bedacht worden dat -voor zover die plaats vindt- er ook een hogere WOZ-waarde zal gelden waardoor een deel van de waardevermeerdering ook aan de lokale gemeenschap ten goede komt.

3. Tijdelijk afwijkend gebruik toestaan

Door voor een bepaalde periode afwijkend gebruik toe te staan, krijgt het huidige gebruik ook een legale basis, met de al genoemde voordelen voor toezicht. Bovendien koopt de gemeente tijd om over een definitieve bestemming na te denken. Moet dat toch recreatie blijven, kan het wonen worden of moet de bestemming in de toekomst natuur zijn?

Wel is de oplossing voor de huisvesting van arbeidsmigranten daarmee ook een tijdelijke, die na die periode opnieuw op de agenda komt. Een belangrijk bezwaar tegen deze vorm kan liggen in het perspectief op een goede businesscase voor de eigenaar. Als de exploitatietermijn te kort is kan de huisvestingsvoorziening voor arbeidsmigranten in gevaar komen. Bovendien zal met het dichterbij komen van de einddatum de bereidheid om te investeren in goed beheer en onderhoud afnemen, wat in het ergste geval tot verpaupering kan leiden.

Aanbeveling

Alles overziende adviseren wij om te kiezen voor de bestemmingswijziging en over dat voornemen met de provincie in overleg te treden om te bezien op welke wijze dit geen negatief effect heeft op de woningbouwplannen.

Als toch voor tijdelijk afwijkend gebruik zou worden gekozen, lijkt het ons raadzaam om tevoren met de eigenaar de bespreken of dit tot de gewenste voorzetting van de exploitatie kan leiden.

d. Green Village Parcs

Green Village Parcs in Doornspijk functioneert al enige tijd niet meer als regulier recreatiepark. En ook het perspectief om die oude functie weer te revitaliseren lijkt somber. Om deze reden onderzoekt de gemeente samen met de eigenaar/VVE enkele toekomstscenario's. Een ervan is een nieuwe toekomst als pauzepark.

Het park bestaat uit 21 uitgeponde recreatiewoningen, die nu allemaal worden ingezet voor tijdelijke bewoning op basis van een tijdelijke omgevingsvergunning. Dit park is uitermate geschikt voor huisvesting van zorgbehoevenden. Vandaar ook dat zorginstelling EBC enkele recreatiewoningen huurt voor cliënten. Om voor een omgevingsvergunning afwijkend gebruik in aanmerking te komen moet de bewoner tot één van de volgende doelgroepen behoren:

- arbeidsmigranten;
- maatschappelijke opvang;
- kwetsbare groepen.

Huurders/bewoners mogen maximaal 18 maanden op het park verblijven. Zij hebben de mogelijkheid om bij de gemeente een gemotiveerd verzoek in te dienen om deze termijn met maximaal 6 maanden te verlengen.

De gemeente Elburg heeft behoefte aan antwoorden op 2 vragen:

1. Als het park wordt getransformeerd naar pauzewoningen: voor welke doelgroepen is dat met name interessant?
2. Hoe kan de functieverandering in het bestemmingsplan het beste worden vorm gegeven?

Mogelijke doelgroepen Green Village Parcs

Uit het onderzoek naar de omvang van de doelgroepen van flexwonen in de gemeente Elburg, kan een ranking naar de omvang ervan worden gemaakt. De woonbehoefte per doelgroep:

1. Echtscheidingen: 16-24 personen per jaar
2. Overige spoedzoekers 60-100 per jaar
3. Arbeidsmigranten?
4. Vergunninghouders 15-18
5. Cliënten GGZ 5-10 (+20 eenmalig)

Er zijn twee groepen die eruit springen: 'echtscheidingsgevallen' en 'overige spoedzoekers'. De behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten is lastiger te bepalen. Daarnaast kan de gemeente Elburg in een klap haar (regionale) bijdrage leveren door huisvesting op park het Witte Huis aan Bosrand te legaliseren. Over de huisvesting van vergunninghouders is eerder discussie geweest of zij wel tot de doelgroep van flexwonen moeten worden gerekend. Het antwoord daarop is 'ja', in ieder geval voor jongere alleenstaande vergunninghouders, al dan niet in afwachting van gezinshereniging. Echter, omdat de woningcorporaties al sluitende afspraken hebben gemaakt over de huisvesting van deze doelgroep in de bestaande woningvoorraad, is er op dit moment geen behoefte aan een pauzepark voor hen. Tot slot cliënten uit de GGZ. Uit de gesprekken met en signalen van zorginstellingen, blijkt hieraan wel degelijk behoefte. Uiteraard moet maatwerk geleverd worden, want deze vorm van wonen is niet voor iedere cliënt van de instellingen geschikt en waar nodig moet passende begeleiding beschikbaar zijn. Maar een voorraad pauzewoningen kan belangrijke knelpunten bij de uitstroom wegnemen.

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat een pauzepark een interessant perspectief kan zijn voor met name de doelgroepen:

- 'echtscheidingsgevallen'
- overige spoedzoekers
- cliënten uit de GGZ

Vormgeving van pauzewoningen in de bestemming

Vergelijkbaar met de overwegingen die hiervoor bij Het Witte Huis aan de Bosrand zijn gegeven lijkt het goed mogelijk om de bestemming van het park te wijzigen in 'wonen' en daar een functieaanduiding aan te verbinden als pauzewoningen, ofwel woningen bedoeld voor tijdelijke verhuur.

Sinds het ingaan van de Wet doorstroming huurmarkt 2015, zijn er verruimde mogelijkheden om huurcontracten aan te gaan voor een bepaalde periode van maximaal 2 jaar voor zelfstandige woningen. Een bestemmingsplan kan daarbij aansluiten en bepalen dat mede of alleen die vorm van wonen op een bepaalde locatie is toegestaan. Het nu gehanteerde instrument van de individuele omgevingsvergunning voor een bewoner is door de gewijzigde huurwetgeving niet meer nodig om te bereiken dat een bewoner na verloop van tijd ook weer vertrekt.

Het zou ook voor deze casus goed zijn tevoren met de provincie te overleggen over zo'n voorgenomen bestemmingswijziging

Bijlage 1: Quick scan arbeidsmigranten in de gemeente Elburg

Om zicht te krijgen op de aantallen arbeidsmigranten in Elburg is langs twee lijnen onderzoek gedaan. Allereerst is gekeken naar het aantal inwoners dat in de BRP⁵ is geregistreerd met een herkomst uit met name landen van de EU (Zuid- en Oost-Europa). Vervolgens is onderzoek gedaan onder uitzendorganisaties, en huisvesters en andere ondernemers.

We wijzen er hier nadrukkelijk op dat het op deze manier slechts mogelijk is om tot een goed beredeneerde schatting te komen van het aantal arbeidsmigranten en van trends daarin. We zullen bij elk van de twee onderzoekslijnen apart laten zien wat de beperkingen zijn van de beschikbare gegevens.

De inschrijvingen in de BRP

Het CBS kon gegevens verstrekken van de belangrijkste herkomstlanden van arbeidsmigranten. Het gaat hier over de registraties van arbeidsmigranten in de BRP:

Tabel 6: Aantal arbeidsmigranten ingeschreven in de BRP in Elburg 2010 - 2017, afkomstig uit geselecteerde EU-landen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hongarije	20	30	32	27	26	29	33	36
Polen	20	31	54	48	45	68	76	65
Griekenland	4	4	4	4	4	5	5	5
Italië	1	0	1	0	1	0	0	1
Portugal	1	1	1	1	1	1	1	1
Spanje	4	5	5	5	5	5	5	4
Overig Europa 1)	19	21	20	14	17	26	26	27
Totaal	69	92	117	99	99	134	146	139

1) Overig Europa: Totaal Europa (exclusief Nederlandse achtergrond) minus de eerder genoemde migratieachtergronden en België, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Turkije en het Verenigd Koninkrijk

2) Bron: CBS-Statline

Het eerste dat opvalt is dat de populatie arbeidsmigranten -met name de afgelopen jaren- sterk is gegroeid. Zo is over de periode 2010-2017 het aantal arbeidsmigranten verdubbeld. Polen vormen veruit de grootste subgroep arbeidsmigranten vormen binnen de totale populatie. Hun aandeel is in de periode 2010-2017 zoveel absoluut als relatief in omvang toegenomen: van 20 (29%) in 2010 tot 65 (47%) in 2017. Op een twee plaats staan de Hongaren.

Uit diverse onderzoeken in het land is bekend dat het werkelijke aantal arbeidsmigranten sterk kan afwijken van het aantal ingeschrevenen. Inschrijving in de BRP is pas verplicht als iemand voornemens is om binnen een periode van een half jaar tenminste 4 maanden in Nederland te verblijven. Veel arbeidsmigranten hebben dat voornemen niet en als zij vervolgens toch langer blijven, leidt dat lang niet altijd tot inschrijving. Het BRP-inschrijvingspercentage wordt doorgaans op ca. 50% geschat. Maar in gemeenten waar het moeilijk is om huisvesting te vinden kan dat nog aanzienlijk lager liggen. Dat komt omdat daar vaker huisvesting op niet vergunde locaties wordt gebruikt en zowel de arbeidsmigranten zelf als de werkgevers dan liever niet registreren.

Als we het percentage van 50 voor Elburg toch aanhouden, zouden er eind 2017 in totaal zo'n 280 arbeidsmigranten in de gemeente verblijven. De gemeente houdt er zelf rekening mee dat er een beperkt aantal arbeidsmigranten in de gemeente verblijft. De meesten verblijven op park 'Witte Huis aan de Bosrand'. Hier staan zo'n 15 huisjes met een capaciteit van 60-90 plaatsen. Het totaal aantal in de gemeente woonachtige arbeidsmigranten schat de gemeente op zo'n 100-125.

⁵ Basisregistratie Personen

Enquête onder uitzenders en huisvesters

Om de eerder gemaakte schatting te toetsen is, is een verkenning onder marktpartijen uitgevoerd. Zij kennen immers als geen ander de behoefte aan inzet van arbeidsmigranten en de te verwachten ontwikkelingen daarin. Deze marktpartijen zijn met name uitzendbureaus en huisvesters. De keuze voor uitzendbureaus is gemaakt omdat zij kunnen worden aangemerkt als 'hofleverancier voor arbeidsmigranten'. Een beperking hiervan is dat arbeidsmigranten die zonder tussenkomst van uitzendbureaus aan het werk zijn, niet in beeld komen. Om beter zicht te krijgen op de aard en omvang van de 1:1 lijntjes, is met support van de bedrijvenkring Elburg aanvullend onderzoek verricht.

Voor dit onderzoek zijn 11 uitzendorganisaties⁶ benaderd. Daarbij zijn zowel lokale uitzendbureaus, als grotere regionaal of landelijk werkzame bedrijven geraadpleegd. Hiervan:

- bleken er 2 inmiddels failliet te zijn;
- gaven 6 uitzendbureaus aan op dit moment geen arbeidsmigranten te bemiddelen voor Elburger ondernemingen. Daarvan gaven er 2 (A.W. Personeelsdiensten Veluwe B.V. en BNS People) aan dat wel op korte termijn te overwegen;
- 1 uitzendbureau (Larex Personeelsbemiddeling) reageerde niet op ons verzoek;
- gaven 2 uitzendbureaus aan op dit moment actief arbeidsmigranten in Elburg te bemiddelen (Regiowerk Uitzendbureau en VAN ZON Arbeidsbemiddeling).

De belangrijkste resultaten verkenning uitzendbureaus

- 2 Benaderde uitzendbureaus bemiddelen op dit moment in totaal 2 arbeidsmigranten voor bedrijven in Elburg. Daarbij gaf 1 uitzendbureau aan 9 arbeidsmigranten naar opdrachtgevers in de Randstad te bemiddelen;
- De duur van de bemiddeling varieert doorgaans tussen de 6 maanden en 2 jaar;
- 1 van de 2 uitzendorganisaties verwacht een sterke groei van het aantal bemiddelde arbeidsmigranten tot 10-15. De andere vindt dat lastig in te schatten;
- 1 van de uitzendorganisaties geeft aan niet verder te kunnen groeien wegens het grote huisvestingstekort;
- 1 uitzendbureau durfde een schatting te geven van het aantal arbeidsmigranten dat in Elburg werkt namelijk 150-200. Datzelfde uitzendbureau schatte het aantal in Elburg woonachtige arbeidsmigranten op nog geen 50.

Onderzoek bedrijvenkring Elburg

De directeur van RegioWerk uitzendbureau (de heer R. Meppelink) bleek ook bestuurder bij de 'Bedrijvenkring Elburg' te zijn, waar zo'n 80 ondernemingen bij zijn aangesloten. Hij kreeg in toenemende mate signalen dat het lokale arbeidspotentieel opdroogde en het gesprek tussen ondernemers onderling veel vaker gevoerd werd gevoerd over de (mogelijke) inzet van arbeidsmigranten. Om deze reden stelde hij voor een onderzoek uit te voeren onder de deelnemers van de bedrijvenkring. Medio april is daarom onder 80 Elburgse bedrijven april een korte vragenlijst uitgezet. De belangrijkste resultaten zijn:

- Er zijn 7 ingevulde vragenlijsten⁷ retour ontvangen: dat is een respons van nog geen 10%. Deze lage respons komen we bij vergelijkbare onderzoeken⁸ vaker tegen;

⁶ Zie overzicht op p 15

⁷ Zie overzicht op p 15

⁸ Zie bijvoorbeeld 'Rapportage onderzoek 'Voortgang huisvesting arbeidsmigranten 2015' p54: 'Een opvallende constatering tijdens de consultatieronde was de argwaan bij ondernemers om over het economisch belang van arbeidsmigratie voor hun onderneming te spreken. En als die bereidheid er wel was, was de toelichting van een vergelijkbare strekking. Een visverwerkingsbedrijf verwoordde dat als volgt: 'Arbeidsmigranten zijn heel belangrijk voor ons productieproces en ons bedrijf. Zonder hun inzet hebben we een groot probleem.

- 5 ondernemingen geven aan op dit moment geen arbeidsmigranten in te zetten en ook niet verwachten dat op korte termijn te gaan doen. Van deze groep gaf 1 onderneming aan dat op korte termijn wél te overwegen;
- 2 ondernemingen geven aan op dit moment arbeidsmigranten in te zetten. Het gaat daarbij om in totaal 25 arbeidsmigranten. Van deze ondernemingen organiseert 1 de inzet via een uitzendbureau. De andere heeft organiseert de inzet zonder tussenkomst van een uitzendorganisatie;
- De inzet geschiedt doorgaans voor een periode van 0-2 jaar;
- Beide ondernemingen geven aan dat ze voor de komende tijd een stabiliteit van de omvang van de inzet van arbeidsmigranten verwachten;
- In beide gevallen wonen de arbeidsmigranten in Elburg. De ene onderneming ervaart een huisvestingstekort in de gemeente Elburg. De ander heeft daar geen beeld van;
- De beelden van het aantal arbeidsmigranten dat in Elburg werkt wisselen sterk. De 2 ondernemingen schatten deze op 25 en 200;
- De beelden van het aantal arbeidsmigranten dat in Elburg woont, komen meer overeen: beiden schatten deze op 75 personen.

De belangrijkste resultaten verkenning huisvesters

- Er zijn 7 huisvesters⁹ benaderd met de vraag of zij positie hebben in Elburg. Van hen geven er 5 aan geen positie aldaar te hebben maar dat wel te wensen. Twee huisvesters hebben wel positie in Elburg te weten Harry Frens Vastgoed en Huisvesting Nederland;
- Samen beschikken zij over zo'n 100 huisvestingsplaatsen in Elburg;
- Zowel Huisvesting Nederland als Harry Frens geven aan dat de vraag 'groot' is. Daarnaast geven beiden aan dat het huisvestingstekort oploopt;
- Harry Frens schat het huisvestingstekort momenteel op zo'n 100-150 plaatsen;
- Harry Frens schat het aantal arbeidsmigranten dat momenteel in Elburg woont op zo'n 150.

Resume schattingen

Als we de schattingen van de verschillende geraadpleegde bronnen onder elkaar zetten, ontstaat het volgende beeld:

Tabel 7: overzicht schattingen aantal werkzame en woonachtige arbeidsmigranten in de gemeente Elburg

schatting door/op basis van	aantal werkzame arbeidsmigranten	aantal woonachtige arbeidsmigranten
gemeente Elburg		100-125
BRP-registratie		280
uitzendbureaus	150-200	<50
leden Bedrijvenkring Elburg	25-200	75
huisvesters		150

Over het aantal arbeidsmigranten dat in Elburg werkt bestaat redelijke consensus. De aangeven ondergrens van 25 is zeer onwaarschijnlijk omdat alleen al 2 leden van de bedrijvenkring Elburg bij elkaar dat volume aan arbeidsmigranten inzetten. Als bedacht wordt dat de respons onder Elburger

Uitzendbureaus lossen onze vraag naar arbeid en bijbehorende huisvesting op. Wij zien niet in dat we dat belang op de een of andere manier verder zichtbaar moeten maken'.

⁹ Zie overzicht op p 15

ondernemingen nog geen 10% was een veel ondernemingen beducht zijn openheid van zaken te geven, lijkt het aannemelijk dat het daadwerkelijk aantal ingezette arbeidsmigranten substantieel groter is. Op basis van input van uitzendbureaus en andere Elburgse ondernemingen kan het daadwerkelijk aantal werkzame arbeidsmigranten worden geschat tussen de 150-200.

Als we kijken naar het totaal aantal woonachtige arbeidsmigranten in Elburg bestaat minder consensus. Zo is het opvallend dat de schattingen per bron sterk uiteenlopen: van <50 tot 280 personen. Bijzonder is dat de BRP-registratie de hoogste schatting oplevert namelijk 280 personen. Uit andere verkenningen blijkt dat de BRP doorgaans hooguit 50% van het aantal woonachtige arbeidsmigranten representeert. Een verklaring kan zijn dat relatief veel familieleden van arbeidsmigranten (vrouwen en kinderen) ook staan ingeschreven. Het feit dat verschillende huisvesters aangeven dat zij alleen al 100 plaatsen in Elburg bezitten maakt het zeer waarschijnlijk dat er minstens zo'n 100-150 arbeidsmigranten in Elburg wonen.

Conclusies

Er werken naar schatting zo'n 150-200 arbeidsmigranten in Elburg. Zowel werkgevers als huisvesters laten doorschemereren dat die aantallen nog dit jaar substantieel zullen groeien. De omvang van de populatie in Elburg woonachtige arbeidsmigranten is aanzienlijk groter dan de 60-90 die de gemeente nu voorziet en kan op zo'n 100-150 worden geschat. Daarmee lijkt het erop dat er meer arbeidsmigranten werken dan wonen in Elburg. Met name huisvesters en enkele werkgevers geven aan dat er sprake is van een huisvestingstekort, dat snel verder oploopt. Een huisvester geeft 100 plaatsen aan als ondergrens van dat tekort om de behoefte van Elburgse bedrijven goed te kunnen accommoderen.

Tot slot

Tijdens de verkenning leverde het Expertisecentrum Flexwonen een bedrijfsbezoek aan Harry Frens. De kwaliteit van zijn huisvesting voor arbeidsmigranten in de gemeenten Elburg en Nunspeet staat - vanuit een landelijk perspectief gezien - op een bijzonder hoog niveau. Toch is het tussen de genoemde gemeenten en de ondernemer niet gelukt de huisvesting te legaliseren.

Benaderde uitzendbureaus

1. Regiowerk Uitzendbureau
2. Flexwerk Uitzendbureau B.V.
3. Van Leeuwen Personeel
4. VAN ZON Arbeidsbemiddeling B.V.
5. A.W. Personeelsdiensten Veluwe B.V.
6. DB Personeelsdiensten B.V.
7. Larex Personeelsbemiddeling
8. Fides
9. Covebo
10. BNS People
11. Van Koppen en Van Eijk

Benaderde huisvesters

1. De Achterberg Groep
2. E&E Accommodations
3. Epe Vastgoed
4. Logejo
5. Huisvesting.nl
6. HuurSnel
7. Harry Frens Vastgoed

Respons op onderzoek onder Bedrijvenkring Elburg

1. Vakgarage Elburg- Elburg Tools
2. Salverda Bouw
3. Biopharma
4. Prokino Kinderopvang | Prokino Zorg
5. Prins Bouw B.V.
6. Machine Fabriek Elburg B.V.
7. Van Gelder Groep

Bijlage 2: Globale haalbaarheid Brigadegebouw 't Harde

Een eerste scan op basis van de tekeningen laat zien dat het gebouw op verschillende manieren gebruikt zou kunnen worden voor flexwonen. We zullen hier twee varianten behandelen. Het is eventueel ook mogelijk een mengvorm van beide te kiezen. In dit stadium spreken we nog niet van een volwaardige haalbaarheidsstudie. Er is nog geen onderzoek gedaan naar de benodigde ingrepen in constructie en installaties. Er is ook geen informatie beschikbaar over de energiehuishouding van het complex. De aanschafprijs van het complex is niet bekend en van de bouwkosten kunnen we alleen een voorzichtige schatting geven. Op basis van een globale businesscase komen we dan tot een maximale aanschafwaarde. Of die bespreekbaar is met de huidige eigenaar moet onderzocht worden.

In deze verkenning gaan we nog niet in op de bestemming(swijziging) van de locatie, de ontsluiting en de vraag of voldoende parkeervoorzieningen op eigen terrein beschikbaar zijn. Ook is nog niet gekeken naar de geluidsbelasting door verkeer en de maatregelen die daarvoor eventueel nodig zijn.

De varianten:

1. Verbouw tot 13 zelfstandige appartementen in grote variërend van 26m² tot 45m²
2. Verbouw tot 23 onzelfstandige wooneenheden met gemeenschappelijke voorzieningen

Zelfstandige appartementen

Het lijkt mogelijk om op de begane grond 6 en op de 1^e verdieping 7 kleine appartementen te realiseren. De belangrijkste ingrepen in het gebouw zijn dan de aanleg van sanitaire voorzieningen en keukens in de woningen, het hier en daar doorbreken van binnenmuren en het op enkele plekken maken van openingen in de buitengevel voor voldoende daglichttoetreding. Een aandachtspunt is nog wat er moet/kan gebeuren met de huidige sanitaire ruimten in het centrum van het gebouw. Zie ook tekeningen op bijlage 2a.

Een voordeel van zelfstandige woningen is dat de bewoners in aanmerking komen voor huurtoeslag. Voor jongeren tot 23 jaar geldt dat zolang de (subsidiabele) huur onder de € 414 blijft. Er van uit gaande dat slechts een deel van de populatie jonger dan 23 zal zijn, lijkt het mogelijk een gemiddelde huur per appartement van € 480 te realiseren. Dat levert een jaarhuur van ca. € 75.000 op.

Als we uit gaan van een 20 jarige exploitatietermijn, waarbij wel normaal onderhoud en beheer wordt gerekend, maar geen groot onderhoud (normaal na 20 jaar) levert dat bij een investeringsruimte op van € 850.000 (voor de liefhebbers: bij een jaarlijkse huurstijging van 1,5%, een leegstandsderiving van 5%, een direct rendement van 5% en een indirect rendement van 2%)

De kosten van verbouw voor deze variant schatten wij op € 400.000 (ca. € 30.000 per appartement) Dat betekent dat er maximaal € 450.000 beschikbaar is voor de verwerving.

Onzelfstandige kamers

Met een veel minder ingrijpende verbouwing is het mogelijk om het complex in gebruik te nemen voor onzelfstandig wonen. Op deze wijze kunnen 23 kamers worden gerealiseerd waarvan er 7 geschikt zijn voor bewoning door 2 personen. Zoveel mogelijk van de bestaande ruimten worden dan als kamer gebruikt. Er zijn wel aanvullingen nodig op de sanitaire voorzieningen en er moet een grote ruimte in gebruik worden genomen als gemeenschappelijke ruimte/keuken. Ook hier moeten enkele binnenmuren doorgebroken c.q. geplaatst worden en op enkele plekken zijn openingen in de buitengevel nodig voor voldoende daglichttoetreding. Zie ook tekeningen op bijlage 2b.

Een nadeel van onzelfstandig wonen is dat de bewoners niet voor huurtoeslag in aanmerking komen. We schatten dat de huuropbrengst gemiddeld op € 280 per kamer zal liggen. De totale huuropbrengst van het complex zal dan op ruim € 77.000 liggen.

Bij deze variant is bewoning door jongeren, spoedzoekers van diverse pluimage mogelijk. Het is ook denkbaar er een logiesvoorziening voor arbeidsmigranten van te maken. Bij deze indeling is rekening gehouden met de normen van SNF. Bij bewoning door 30 arbeidsmigranten (16x1 en 7x2) is het huurniveau met € 50 per week (exclusief gwl en overige voorzieningen) zeker ook realistisch.

We gaan ook hier uit van een 20 jarige exploitatietermijn, waarbij wel normaal, maar geen groot onderhoud wordt gerekend. De beheerkosten schatten we hier 50% hoger in dan bij zelfstandige bewoning. Bij dezelfde overige parameters levert dat een investeringsruimte op van € 800.000. De kosten van verbouw voor deze variant schatten wij met ca. € 10.000 per kamer veel lager in. In totaal komen die dan op € 230.000. Dat betekent dat er maximaal € 570.000 beschikbaar is voor de verwerving.

Andere exploitatietermijn

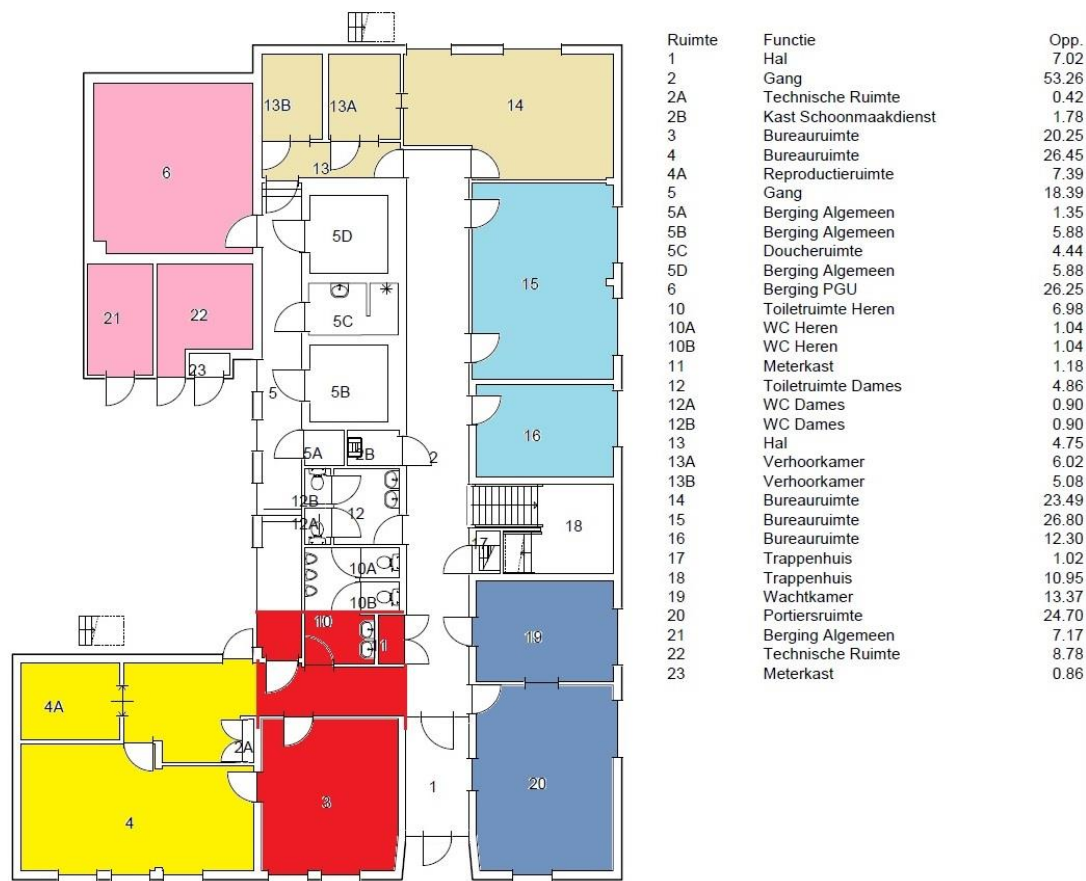
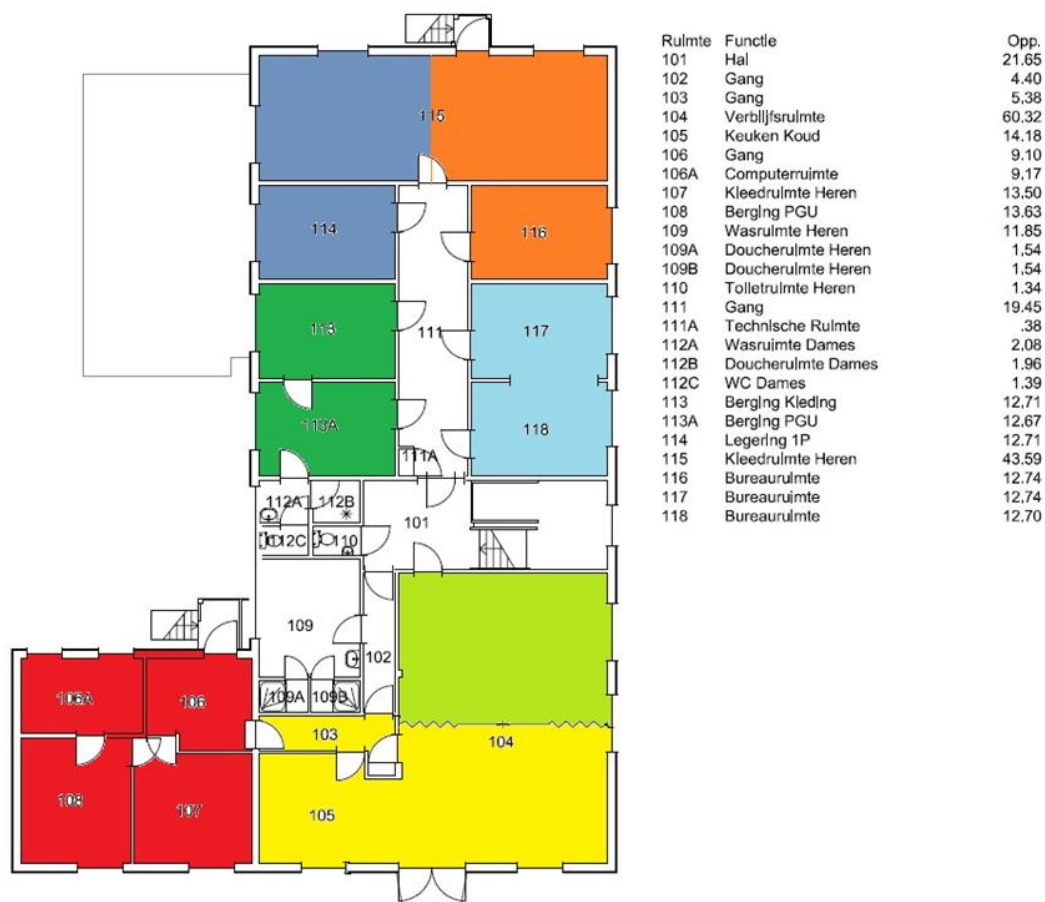
In de businesscase van een 20-jarige exploitatie ontstond een investeringsruimte van € 850.000. Bij geschatte verbouwkosten van €400.000 zou dan maximaal €450.000 voor het gebouw kunnen worden betaald. Als we dezelfde uitgangspunten hanteren bij een exploitatie van 10 jaar, daalt de investeringsruimte naar € 675.000. De verwervingskosten zijn dan maximaal € 275.000. Bij 15 jaar wordt de investeringsruimte € 775.000.

In de onzelfstandige variant is bij 20 jaar de investeringsruimte € 800.000. Bij geraamde verbouwkosten van € 230.000 zou dan €570.000 voor het gebouw kunnen worden betaald. Bij een 10-jarige exploitatie zou de investeringsruimte teruglopen naar € 650.000. De verwervingskosten zijn dan maximaal € 420.000. Bij 15 jaar wordt de investeringsruimte € 740.000.

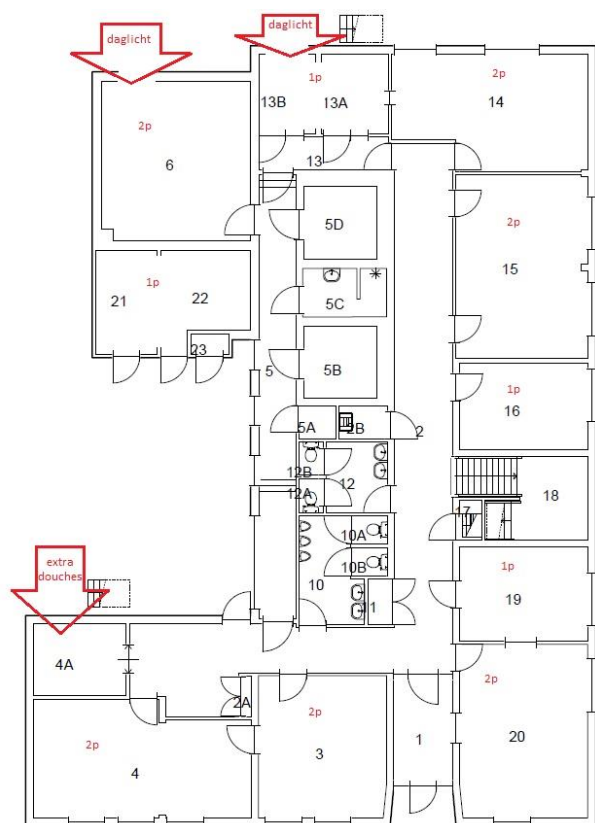




Bijlage 2a: Brigadegebouw met 13 zelfstandige woningen

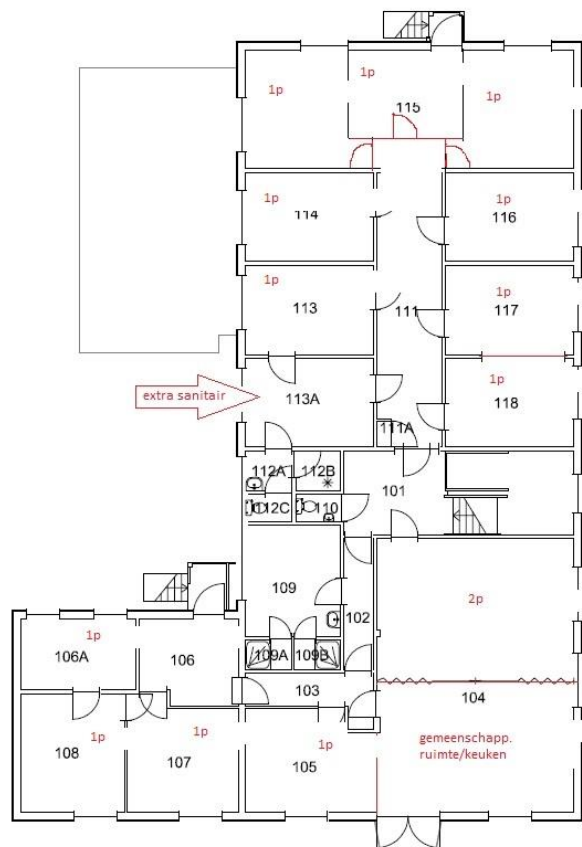


Bijlage 2b: Brigadegebouw met 23 onzelfstandige eenheden



Ruimte	Functie	Opp.
1	Hal	7.02
2	Gang	53.26
2A	Technische Ruimte	0.42
2B	Kast Schoonmaakdienst	1.78
3	Bureauimte	20.25
4	Bureauimte	26.45
4A	Reproductieruimte	7.39
5	Gang	18.39
5A	Berging Algemeen	1.35
5B	Berging Algemeen	5.88
5C	Doucheruimte	4.44
5D	Berging Algemeen	5.88
6	Berging PGU	26.25
10	Toiletruimte Heren	6.98
10A	WC Heren	1.04
10B	WC Heren	1.04
11	Meterkast	1.18
12	Toiletruimte Dames	4.86
12A	WC Dames	0.90
12B	WC Dames	0.90
13	Hal	4.75
13A	Verhoorkamer	6.02
13B	Verhoorkamer	5.08
14	Bureauimte	23.49
15	Bureauimte	26.80
16	Bureauimte	12.30
17	Trappenhuis	1.02
18	Trappenhuis	10.95
19	Wachtkamer	13.37
20	Portiersruimte	24.70
21	Berging Algemeen	7.17
22	Technische Ruimte	8.78
23	Meterkast	0.86

4 x 1 pers. kamer
6 x 2 pers. kamer



Ruimte	Functie	Opp.
101	Hal	21.65
102	Gang	4.40
103	Gang	5.38
104	Verbljfsruimte	60.32
105	Keuken Koud	14.18
106	Gang	9.10
106A	Computerruimte	9.17
107	Kleedruimte Heren	13.50
	Berging PGU	13.63
109	Wasruimte Heren	11.85
109A	Doucheruimte Heren	1.54
109B	Doucheruimte Heren	1.54
110	Toiletruimte Heren	1.34
	Gang	19.45
111A	Technische Ruimte	.38
112A	Wasruimte Dames	2.08
112B	Doucheruimte Dames	1.96
112C	WC Dames	1.39
3	Berging Kleding	12.71
113A	Berging PGU	12.67
114	Legering 1P	12.71
115	Kleedruimte Heren	43.59
116	Bureauimte	12.74
117	Bureauimte	12.74
118	Bureauimte	12.70

12 x 1 pers. kamer
1 x 2 pers. kamer
1 x gem ruimte/keuken