

Memo

Opdrachtgever: Gemeente Emmen

projectnummer: 095.00.10.00.00

Aan: Marjolijn Snijders

Van: Jeroen van Brussel

Onderwerp: onderzoek Ladder voor duurzame verstedelijking woningbouwplan brandweerlocatie

Datum: 19 juli 2018

De Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: Ladder) is een instrument voor efficiënt ruimtegebruik, met een motiveringsvereiste voor het bevoegd gezag als nieuwe stedelijke ontwikkelingen planologisch mogelijk worden gemaakt. Bij besluit van 28 augustus 2012 is de Ladder toegevoegd aan artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en vervolgens op 1 oktober 2012 in werking getreden. Op 1 juli 2017 is het Bro gewijzigd, waarbij een nieuwe Laddersystematiek geldt.

De Ladder staat als instrument niet op zichzelf, maar geeft mede vorm aan de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu voor een goede ruimtelijke ordening. Deze verantwoordelijkheid brengt met zich mee, dat de minister er voor zorgt dat decentrale overheden over de juiste instrumenten kunnen beschikken voor een zorgvuldige benutting van de ruimte. Hieronder wordt begrepen het voorkomen van overprogrammering, het faciliteren van groei, het anticiperen op stagnatie en het leefbaar houden van krimpregio's.

De Ladder is onder andere van toepassing op woningbouwplannen die worden aangemerkt als nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bij het bepalen óf en hoe de Ladder moet worden toegepast zijn de volgende aspecten van belang:

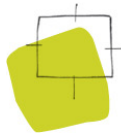
1. Is er sprake van een stedelijke ontwikkeling?
2. Is de stedelijke ontwikkeling nieuw?
3. Wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied?
4. Is er behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling?
5. Ligt de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

Ad 1. Is er sprake van een stedelijke ontwikkeling?

Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van de ontwikkeling, in relatie tot de omgeving. Voor wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf twaalf woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die Ladderplichtig is.

Het woningbouwplan op de locatie van de voormalige brandweerkazerne aan de Van Schaikweg in Emmen omvat 30 grondgebonden koopwoningen. De doelgroepen zijn tweepersoons huishoudens en gezinnen. De woningen behoren tot het middeldure segment (verkoopprijs vanaf circa € 230.000





tot € 330.000). Gelet op de omvang van 30 woningen is het plan aan te merken als een stedelijke ontwikkeling.

Ad 2. Is de stedelijke ontwikkeling nieuw?

De Laddertoets geldt alleen voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Beoordeeld moet worden of sprake is van een nieuw beslag op de ruimte. Daarvan is in het beginsel sprake als het nieuwe ruimtelijke besluit meer bebouwing mogelijk maakt dan er op grond van het voorheen geldende planologische regime aanwezig was, of kon worden gerealiseerd.

Het plangebied is onderdeel van het bestemmingsplan Emmen- Centrum, uitbreidingsplan in onderdelen (goedgekeurd 1 februari 1963). Voor het gebied geldt de bestemming Openbare en/of bijzondere gebouwen. Ten opzichte van het geldende bestemmingsplan wordt met onderhavig plan meer bebouwing mogelijk gemaakt en bovendien wordt er bebouwing mogelijk gemaakt voor een andere functie. Er is aldus sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Ad 3. Wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied?

Wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, moet de behoefte aan die ontwikkeling worden gemotiveerd. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Voor wonen kan dit schaalniveau de gemeentegrenzen overstijgen. Verhuisbewegingen geven hiervoor een goede indicatie.

Het ruimtelijk verzorgingsgebied is in onderhavig plan beperkt tot de gemeente Emmen. Het gros van de verhuisbewegingen vindt namelijk binnen de gemeentegrenzen plaats. Uit CBS-cijfers blijkt dat Emmenaren sterk zijn georiënteerd op de eigen gemeente. Een vergelijking tussen de drie gemeenten in de regio Zuidoost-Drenthe laat het volgende zien; in 2015 verhuisden binnen de gemeente Emmen 7.223 personen. Daartegenover stonden 186 personen die van Emmen naar Borger-Odoorn verhuisden en 382 personen die van Emmen naar Coevorden verhuisden. Van Borger-Odoorn en Coevorden verhuisden respectievelijk 246 en 397 personen naar Emmen. De jaren 2011-2014 laten een zelfde verhouding zien.

Ad 4. Is er behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling?

Zoals hiervoor al staat vermeld, dient de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt, te worden beschreven. Daarbij is het niet relevant of het plangebied binnen of buiten bestaand stedelijk gebied ligt. Kort gezegd is de 'behoefte' het saldo van de aantoonbare vraag naar de voorgenomen ontwikkeling (de komende 10 jaar, zijnde de looptijd van het bestemmingsplan) verminderd met het aanbod in planologische besluiten, ook als dit aanbod feitelijk nog niet is gerealiseerd (harde plancapaciteit).



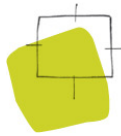
Zoals aangegeven in het Woningmarktonderzoek Emmen (RIGO, 30 september 2016) groeit het aantal huishoudens in de gemeente Emmen tot 2026 met 600 tot 950 huishoudens. Deze groei is berekend op basis van de provinciale bevolkingsprognose voor de periode 2015-2040. De groei van het aantal huishoudens houdt in dat de woningbehoefte met een gelijk aantal toeneemt. De verwachte groei van het aantal huishoudens is niet evenwichtig verdeeld over de gemeente. De groei concentreert zich in de kern Emmen.

In het voornoemde woningmarktonderzoek wordt geconcludeerd dat vraag en aanbod op de Emmense woningmarkt kwantitatief gezien redelijk in evenwicht met elkaar zijn. Dit beeld verandert wanneer de gevraagde kwaliteit in beeld wordt gebracht. Dan blijkt dat vraag en aanbod niet goed op elkaar aansluiten. Er lijkt een overaanbod te ontstaan aan grondgebonden woningen, vooral de goedkoopste rijwoningen. Aangegeven wordt dat de reden hiervoor waarschijnlijk de te lage woonkwaliteit van deze woningen is. In de koopsector zijn in het prijssegment tussen € 250.000 en € 350.000 juist tekorten zichtbaar. Ook lijkt er een tekort te zijn aan levensloopbestendige woningen en aan appartementen.

De gemeente Emmen heeft haar Woonvisie in 2017 geactualiseerd. Daaruit blijkt de bijzondere positie van (het centrum van) Emmen. Emmen is de centrumkern voor een grotere regio en trekt ook mensen uit de regio aan. Het centrum van Emmen biedt veel mogelijkheden, ook voor wonen. Dit wordt in de geactualiseerde woonvisie onderkend. Niet alleen voor senioren, maar ook voor jonge(re) huishoudens. Het is wenselijk en nodig om meer grondgebonden woningen in het centrum te realiseren. Hiermee kunnen jongere gezinnen naar het centrum worden getrokken en wordt de bevolkingsopbouw minder eenzijdig. De geactualiseerde woonvisie voorziet de grootste groei van het aantal huishoudens in de kern Emmen. Het centrum is (naast de wijk Delftlanden) de plek waar die nieuwbouwpoging grotendeels gerealiseerd moet worden. De discussie in de diverse themabijeenkomsten over wonen heeft ertoe geleid dat één van de speerpunten in de Omgevingsvisie is geworden: wonen voor iedereen in het centrum! De keuze voor Emmen en daarbinnen het centrum en Delftlanden betekent overigens ook dat er (vanwege de demografische verwachtingen) op andere plekken minder woningen gerealiseerd kunnen worden. Hier ligt het accent op consolideren en transformeren (gecombineerd met verdunning).

In de Omgevingsvisie Emmen Centrum (2017) is aangegeven dat nieuwbouw in het centrum van Emmen moet leiden tot meer variatie in het woningaanbod daar. Vanuit het woonbeleid is een groter accent op stedelijk, grondgebonden wonen in het centrum wenselijk om zo jongere doelgroepen aan het centrum te binden. De achterliggende gedachte is dat dit de levendigheid van het centrum ten goede komt. In het woningbouwprogramma krijgen stedelijke vernieuwingslocaties in het centrum prioriteit. Aandachtspunten bij woningbouwontwikkelingen in het centrum zijn onder andere:

- kwaliteit wonen voorop
- onderscheid maken in woonsferen op basis van kwaliteiten en karakteristieken
- ieder woongebied voldoende mix en differentiatie



Gelet op bovenstaande bevindingen kan worden geconcludeerd dat het onderhavige woningbouwplan voorziet in een kwalitatieve behoefte; het plan voorziet immers in middeldure grondgebonden koopwoningen voor (jongere) huishoudens op een locatie in het centrum Emmen. Er is een tekort aan deze categorie. Daarnaast is het plan onderscheidend van het bestaande aanbod doordat er energieneutraal en gasloos wordt gebouwd en de woningen een hoge GPR-score hebben.

De groei van de woningbehoefte in de komende 10 jaar, sluit echter nog niet aan bij het aanbod; de plancapaciteit in de gemeente Emmen bestaat uit 2.450 woningen in harde plannen en 880 woningen in zachte plannen. Gegeven de uitbreidingsbehoefte van 600 tot 950 woningen, is er dus sprake van een forse overcapaciteit. Indien deze overcapaciteit ook leidt tot overproductie, kunnen de problemen in de bestaande woningvoorraad toenemen. Door leegstand en waardedaling kan de leefbaarheid verslechteren. In de Woonvisie 2018-2023 heeft de gemeente aangegeven dat de overcapaciteit in 2023 moet zijn terug gedrongen.

Om nieuwbouw op goede locaties, zoals onderhavig plangebied, mogelijk te maken wordt de bestaande plancapaciteit terug gebracht door middel van deprogrammeren; er wordt gesneden in de harde plancapaciteit met als doel dat de harde plancapaciteit nooit groter is dan de aantoonbare woningbehoefte. Met de vaststelling van de Structuurvisie Emmen, Delftlanden 2.0 op 14 februari 2017 is een start gemaakt met de deprogrammering. Deze structuurvisie voorziet in de halvering van de woningbouwcapaciteit (van 1560 woningen naar maximaal 804 woningen) in de wijk Delftlanden. In navolging van de Structuurvisie Emmen, Delftlanden 2.0 wordt in juni 2018 een voorbereidingsbesluit genomen en in het najaar van 2018 wordt een ontwerpbestemmingsplan voor Delftlanden ter visie gelegd waarin deze deprogrammering planologisch-juridisch wordt bestendigd. De overcapaciteit wordt hiermee gehalveerd.

Door het terugdringen van de overcapaciteit en de daaraan verbonden deprogrammering ontstaat ook een kwantitatieve behoefte voor het onderhavig woningbouwplan.

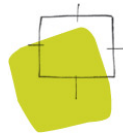
Ad 5. Ligt de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

In artikel 1.1.1 onder h van het Bro is een nadere omschrijving van het begrip 'bestaand stedelijk gebied' vastgelegd. Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt:

‘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’.

Het plangebied maakt onderdeel uit van het centrum van Emmen en de directe omgeving bestaat uit woonbebouwing, kantoren, detailhandel en infrastructuur (wegen en parkeervoorzieningen). Geconcludeerd kan worden dat het plangebied onderdeel is van het bestaand stedelijk gebied.

Bovendien heeft de provincie Drenthe in haar Omgevingsverordening het bestaand stedelijk gebied vastgelegd. Het plangebied maakt daar deel van uit.



Ideeën voor een plek

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat het woningbouwplan voldoet aan de Ladder van duurzame verstedelijking. Het plan voorziet in een kwalitatieve behoefte en zal na het deprogrammeren van de harde plancapaciteit ook voorzien in een kwantitatieve behoefte. Deze behoefte wordt opgevangen in bestaand stedelijk gebied.