



RIGO Research en Advies
Woon- werk- en leefomgeving
www.rigo.nl

RAPPORT

Onderbouwing woningbouw tussen Spindel en Hoofdkanaal te Emmer-Compasuum

Ladder voor duurzame verstedelijking

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

RAPPORT

Onderbouwing woningbouw tussen Spindel en Hoofdkanaal te Emmer-Compasuum Ladder voor duurzame verstedelijking

Opdrachtgever



Contactpersoon:

F. de Jonge Sr. Juridisch medewerker T. (0591) 68 53 17

Projectnummer: P41330

Datum

8-4-2020

Contactpersoon RIGO

Hans van der Reijden; hans.vander.reijden@rigo.nl; 020 522 11 51

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Achtergrond	1
1.3	Artikel 3.1.6 lid 2, herziening vanaf 1 juli 2017	1
2	Toets	2
2.1	Emmer-Compascuum in de regio en selectieve migratie	2
2.2	Woningbehoefte	2
2.3	Woningbouwplannen in Emmen	5
2.4	Conclusies	6

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Gemeente Emmen heeft behoefte aan een woningbehoefteonderzoek t.b.v. de onderbouwing van een bestemmingsplan. Dit in het kader van Artikel 3.1.6 lid 2 Bro (De ladder voor Duurzame verstedelijking). Dit is met nadruk geen marktonderzoek naar de afzetmogelijkheden naar prijsklassen en oppervlakten¹ maar gaat in op de vraag of het plan voorziet in een actuele behoefte zoals gedefinieerd in de ladder voor duurzame verstedelijking (zie paragraaf 1.3).

Het gaat om de nieuwbouw tussen Spindel en Hoofdkanaal WZ te Emmer-Compascuum. Het plan bestaat uit 21 appartementen en een Sporthal. We gaan in dit rapport in op de 21 appartementen.

1.2 Achtergrond

De Ladder voor duurzame verstedelijking is met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) in oktober 2012 geïntroduceerd en vastgelegd als procesvereiste in het Besluit ruimtelijke ordening. De doelstelling van het Ruimtelijke Ordeningsbeleid dat ten grondslag ligt aan de Ladder is dat er afstemming over te bouwen woningen tussen lagere overheden wordt gestimuleerd. Op grond hiervan zijn provincies en gemeenten verplicht om bij de ontwikkeling van woningbouwplannen de 'Laddertoets' toe te passen.

1.3 Artikel 3.1.6 lid 2, herziening vanaf 1 juli 2017

Artikel 3.1.6 lid 2 Bro: de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien (uit: Herziene versie per 1 juli 2017).

De Ladder is een motiveringsverplichting. Dit betekent dat het instrument ruimte biedt aan de gemeenten voor het maken van een eigen afweging. Gemeenten zijn namelijk verplicht om in het kader van een goede ruimtelijke ordening een zorgvuldige afweging te maken over het wel of niet toestaan van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De Ladder biedt hiervoor een stramen.

Met nadruk dient vermeld te worden dat het in dit onderzoek enkel gaat om de toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Er wordt geen uitspraak gedaan over de wenselijkheid specifiek op deze locatie woningen te realiseren. Daarnaast worden ook geen uitspraken gedaan over eventuele bestuurlijke afspraken over woningbouw binnen de regio.

¹ Een marktonderzoek gericht op alleen het woningbouwplan zelf wordt als onvoldoende gezien in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking (jurisprudentie). Bij het aantonen van de vraag dient rekening gehouden te worden met de gehele woningmarkt én de overige harde plancapaciteit.

2 Toets

De locatie is niet gelegen buiten het bestaand stedelijk gebied waarmee de motiveringsplicht – waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien – vervalt. Wel is het van belang dat het plan voorziet in een actuele woningbehoefte. We gaan hier achtereenvolgens in op:

- Emmer-Compasuum in de regio en selectieve migratie
- Woningbehoefte
- Andere woningbouwplannen in de omgeving
- Conclusies

2.1 Emmer-Compasuum in de regio en selectieve migratie

Het overgrote deel van de verhuizingen in de gemeente te Emmen betreft een binnengemeentelijke verhuizing. (Cijfers voor Emmer-Compasuum zijn niet beschikbaar) Daarnaast zien we dat er, zoals bijna bij iedere gemeente het geval is, ook een uitwisseling plaatsvindt met de omliggende gemeenten en de rest van Nederland. Gemeenten als Coevorden, Borger-Odoorn maar ook de steden Groningen en Zwolle hebben een relatief sterke relatie met Emmen.

De migratie is selectief als het gaat om leeftijden en huishoudentypen. Zo zien we het vertrek van jongeren naar bijvoorbeeld Groningen en Zwolle. Juist als het gaat om ouderen (de beoogde doelgroep) zien we veel minder verhuizingen over grote afstand. Dit is de reden waarom we hier de focus leggen op de gemeente Emmen zelf en waar mogelijk de kern Emmer-Compasuum in het bijzonder.

2.2 Woningbehoefte

Er is geen recent woningbehoefteonderzoek voorhanden dat zich specifiek richt op Emmer-Compasuum. We kunnen echter wel een indicatie geven van de verwachte (lokale) vraag naar appartementen op basis van de volgende elementen:

- Bestaand onderzoek over Emmen als totaal
- De opbouw van de bevolking van Emmer-Compasuum
- Bevolkingsprognose naar leeftijd in Emmen als totaal
- Verhuisbewegingen in soortgelijke woonmilieus als Emmer-Compasuum

2.2.1 Bestaand onderzoek gemeente Emmen

In 2017 heeft RIGO een onderzoek uitgevoerd waarin uitgebreid is ingegaan op de woningbehoefte te Emmen (Woningmarktonderzoek Emmen; 30 september 2017). De uitkomsten van dit onderzoek waren mede de onderlegger voor de woonvisie “Thuis in Emmen: Snoeien doet bloeien; Woonvisie 2018-2023”. De belangrijkste uitkomsten waren:

- In Emmen bestaat voorlopig nog een uitbreidingsbehoefte (vanaf 2017 gaat het tussen de 600 en 950 woningen voor 10 jaar vooruit).
- Er zal gekomen moeten worden tot een juiste mix van grondgebonden koopwoningen en appartementen in de koop en huur. Daarbij speelt de kwaliteit van de te ontwikkelen locaties een belangrijke rol.

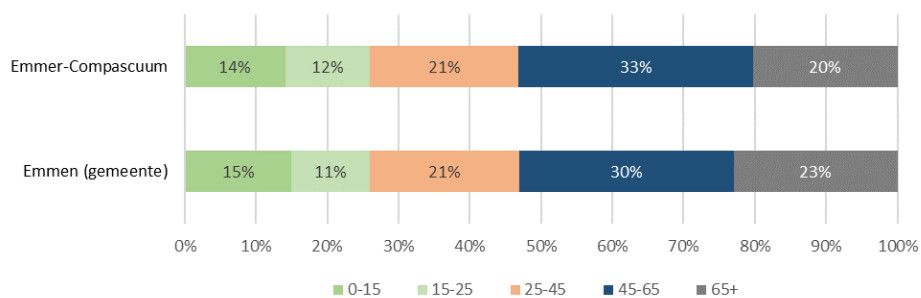
- Binnen de huursector zal er een verschuiving plaatsvinden in de behoefte van grondgebonden woningen naar appartementen. Na 2021 zal de behoefte aan grondgebonden huurwoningen gaan afnemen.
- Naar verwachting zorgt de vergrijzing ook voor een toenemende vraag naar geschikte woningen. Over het algemeen is de woningvoorraad in Emmen echter geschikt om ook met beperkingen in te wonen (of geschikt te maken).

2.2.2 De huidige bevolking en woningvoorraad van Emmer-Compascuum

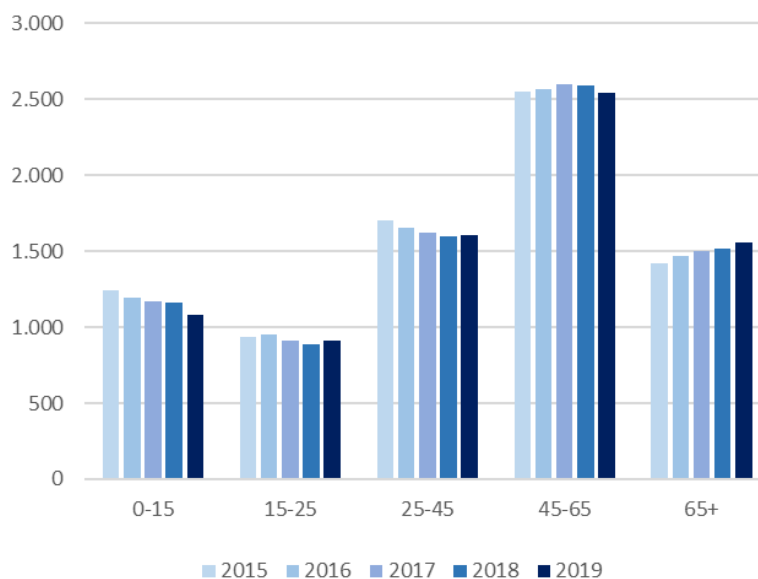
Emmer-Compascuum kent met betrekking tot de bevolkingsopbouw veel gelijkenissen met de gemeente Emmen als totaal. Het aandeel inwoners in de leeftijdsgroep 45-65 jaar is weliswaar wat groter dan in Emmen gemiddeld. Daar staat tegenover dat de groep 65 jaar en ouder (iets) lager ligt. De afgelopen jaren zien we wel een toename van de groep ouderen en een afname van de jongeren. Er is dus sprake van vergrijzing en ontgroening.

De woningvoorraad te Emmer-Compascuum bestaat momenteel uit ongeveer 11% appartementen. De gemeente Emmen als totaal kent bijna twee keer zoveel appartementen (20%).

figuur 2-1 *Bevolkingsopbouw naar leeftijdsklasse 2019*



figuur 2-2 *Bevolkingsontwikkeling Emmer-Compascuum 2015-2019 naar leeftijdsklasse*



2.2.3 Huishoudensprognose Emmen

Voor een actualisatie van het eerdere inzicht in de woningbehoefte (2017) maken we in deze laddertoets gebruik van de meest recente huishoudensprognose. Dit om te bezien of er inmiddels wezenlijk andere ontwikkelingen voorspeld worden. Dit kan met de huidige gegevens alleen voor de gemeente Emmen totaal. De gegevens zijn afgeleid uit de laatste regionale bevolkings- en huishoudensprognose, een coproductie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Een periode van 10 jaar is voor de toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking de geëigende methodiek (zie ook jurisprudentie). We kijken hier dus naar de geraamde behoefte voor de komende 10 jaar. De uitbreidingsbehoefte is immers nagenoeg gelijk aan de huishoudensgroei.

Wat we zien is dat er voor de komende 10 jaar bijna 680 extra huishoudens verwacht worden in Emmen als totaal. Deze toename zit vooral in de groep ouderen boven de 75 jaar én de groep 25- tot 30 jaar. Deze laatste groep jongeren kent doorgaans een hogere verhuismobiliteit gericht op meer centrum-stedelijke woonmilieus ook buiten de gemeente Emmen zelf (zie ook de volgende paragraaf). Ondanks het feit dat we geen prognose hebben voor Emmer-Compasuum afzonderlijk kunnen we er van uitgaan dat, gelet op de bevolkingsopbouw en de trend uit het verleden, ook hier de groep 75 jaar en ouder zal toenemen als gevolg van vergrijzing.

tabel 1 Prognose toe- en afname van het aantal huishoudens naar leeftijdsklasse 2020-2030

Leeftijd	Emmen
15 tot 19 jaar	-60
20 tot 24 jaar	99
25 tot 29 jaar	467
30 tot 44 jaar	956
45 tot 54 jaar	-2.269
55 tot 59	-632
60 tot 64	163
65 tot 69	243
70 tot 74	-170
75 tot 79	631
80 tot 84	864
85 tot 89	265
90 tot 94	96
95+	25
totaal	678

Bron: PBL/CBS bewerking RIGO

2.2.4 Verhuisbewegingen in soortgelijke woonmilieus als Emmer-Compasuum

In het algemeen zijn ouderen relatief honkvast. In tegenstelling tot andere leeftijdsgroepen ligt de verhuismobiliteit van deze groep laag. Zo blijkt uit een studie van het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) dat weliswaar 22% van de 65-plus-huishoudens zegt te willen verhuizen in de komende twee jaar. Uiteindelijk maakt ongeveer 5% daadwerkelijk deze stap. Een groot deel van de ouderen wenst een appartement. In de groep 65-74 jaar is dat 64% en in de groep van 75 jaar en ouder is dat 81%.

Uit een studie van TNO blijkt dat ongeveer 5% van de ouderen die willen verhuizen uit een dorpsmilieu de voorkeur heeft voor een meer stedelijk milieu.

Gelet op het feit dat dat ouderen dus vaak wel aangeven te willen verhuizen maar een substantieel deel dit in de praktijk niet doet hebben we een analyse gemaakt van de werkelijk verhuisbewegingen van onder meer deze doelgroep. Dit geeft volgens ons een meer realistisch beeld van de geëffectueerde vraag op de woningmarkt. Hiertoe hebben we een korte analyse gemaakt van het meeste recente Woningbehoefteonderzoek (WoON2018; BZK). Uit deze landelijke enquête zijn verschillende kenmerken van bewoners, de verhuisbewegingen en hun woonwensen af te leiden. Het Woningbehoefteonderzoek kent te weinig respons om betrouwbare uitspraken te doen voor Emmer-Compasuum. Wel kunnen we de verhuispatronen en woonwensen in beeld brengen van vergelijkbare woonmilieus. Hieruit komt samenvattend het volgende beeld naar voren (zie ook tabel 2).

- Niet geheel tegen de verwachting in zien we dat jongeren het vaakst verhuizen. Ouderen doen dat veel minder. Jongeren binnen bijvoorbeeld centrum-stedelijke woonmilieus verhuizen voor bijna 90% naar een appartement. In centrum-dorpse woonmilieus ligt dit met name voor de groep ouder dan 25 jaar al veel lager (22%). De groep tot 25 jaar verhuist wel naar appartementen (63%) echter zal deze leeftijdsgroep naar verwachting juist afnemen in Emmer-Compasuum (zie 2.2.3).
- Van de ouderen die daadwerkelijk verhuist binnen een centrum-dorps woonmilieu (5% in twee jaar) betreft een groot deel een appartement. Dit aandeel ligt bij de groep 65-74 jaar op 48% en voor de groep van 75 jaar en ouder op 70%. Al is de groep ouderen die (nog) verhuist dus relatief klein in vergelijking met andere groepen, zal de vraag vanuit deze groep zal vooral gericht zijn op appartementen.

tabel 2 Aandeel huishoudens dat in de afgelopen twee jaar is verhuist naar leeftijdsklasse en woonmilieu én het aandeel dat naar een appartement is verhuist.

	alle woonmilieus		centrum-stedelijk		buiten-centrum		centrum-dorps		landelijk wonen	
	verhuist	waarvan naar een appartement	verhuist	waarvan naar een appartement	verhuist	waarvan naar een appartement	verhuist	waarvan naar een appartement	verhuist	waarvan naar een appartement
17-24 jaar	67%	84%	77%	96%	64%	88%	63%	63%	55%	19%
25-34 jaar	42%	52%	44%	86%	42%	61%	37%	22%	39%	12%
35-44 jaar	19%	30%	22%	72%	18%	39%	18%	11%	18%	9%
45-54 jaar	10%	32%	16%	65%	9%	46%	10%	17%	10%	4%
55-64 jaar	7%	45%	9%	81%	6%	65%	6%	28%	7%	6%
65-74 jaar	6%	62%	9%	85%	6%	75%	5%	48%	4%	31%
75 jaar en ouder	4%	78%	6%	97%	3%	85%	5%	70%	3%	41%

2.2.5 Conclusies woningbehoefte

Ondanks het feit dat er geen recent woningbehoefteonderzoek is uitgevoerd voor Emmer-Compasuum, kunnen we volgens ons wel een aardig beeld schetsen van de vraag naar appartementen.

We zien dat er voor de komende 10 jaar bijna 680 extra huishoudens verwacht worden in de gemeente Emmen. Deze toename zit vooral in de groep ouderen én de groep 25- tot 30 jaar, hetgeen zorgt voor een vraag naar appartementen.

De doelgroep jongeren zal zich naar verwachting in mindere mate richten op Emmer-Compasuum maar bijvoorbeeld wel op de stad Emmen zelf of verder weg. Dit in tegenstelling tot de groep ouderen die al in Emmer-Compasuum woont. Naar verwachting zal vooral de groep ouderen toenemen in Emmer-Compasuum. Van deze groep is bekend dat men relatief honkvast is en als men al verhuist de voorkeur geeft aan een appartement. Uitgaande van ongeveer 5% daadwerkelijke verhuizingen van deze doelgroep (groep 65 jaar en ouder) komt dit, uitgaande van de huidige bevolking, uit op een extra (lokale) behoefte van bijna 40 woningen per jaar. Hiervan is dan ongeveer 60% een appartement (=24 per jaar). Uiteraard zullen er ook bestaande appartementen vrijkomen in de toekomst. We denken echter dat de demografische prognose aanleiding geeft te veronderstellen dat de groei van de doelgroep reden is om aan te nemen dat er voorlopig voldoende vraag zal zijn naar 21 extra voor oudere geschikte appartementen.

2.3 Woningbouwplannen in Emmen

Van belang is dat de capaciteit in andere woningbouwplannen in de gemeente niet al voorziet in de geraamde uitbreidingsbehoefte voor de komende 10 jaar. De capaciteit in overige plannen zijn afgeleid uit de opgave van de gemeente in ruimtelijkeplannen.nl. Voor de laddertoets tellen enkel de zogenaamde harde woningbouwplannen mee (onherroepelijk of

vastgesteld). Voor Emmen liggen er momenteel een aantal harde nieuwbouwplannen op stapel welke zullen leiden tot de bouw van 118 woningen waarvan 28 een appartement.

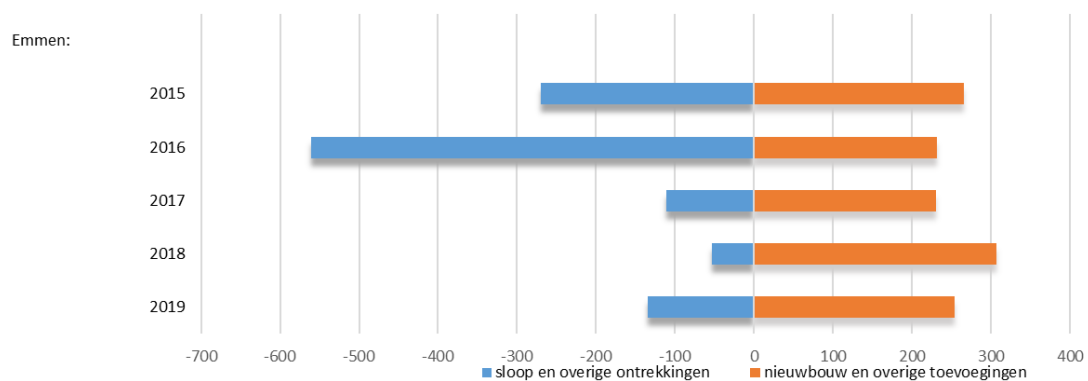
Gemeente	Naam plan	Doelgroep/type	Aantal woningen	Status
Emmen	Centrum Oost hoek Sleedoorn, Meidoorn, Hagedoorn	2 onder 1 kap	14	Hard
Emmen	Nieuw-Amsterdam, Vaartweg tussen 28 en 32	Vrijstaand	1	Hard
Emmen	Hondsrugtoren	Sociale huurappartementen (1 en 2 persoons huishoudens) Koopappartementen	28 25	Hard
Emmen	Klokkenslag	Voor gezinnen	50	Hard

Ook onttrekkingen aan de voorraad

De gemeente Emmen heeft momenteel geen administratie voorhanden waarin de toekomstige onttrekkingen als gevolg van bijvoorbeeld sloop zijn opgenomen. Doorgaans zijn sloop-initiatieven ook niet voor een periode van 10 jaar vooruit bekend. Wel kunnen we enige indicatie krijgen wanneer we naar het verleden kijken. Te zien is dat er in de gemeente tegenover de toevoegingen ook aardig wat onttrekkingen aan de voorraad staan (zie figuur 1). Voor de gemeente Emmen kwam dit per saldo neer op een groei van de voorraad van 190 woningen tussen 2016 en 2020. Voor Emmer-Compasuum ging het om een afname van -30 woningen.

	Emmen totaal	Emmer-Compasuum
Saldo groei voorraad tussen 2016 en 2020	190	-30

figuur 2-3 Toevoegingen en onttrekkingen aan de voorraad 2015-2019



2.4 Conclusies

De recente prognoses geven geen aanleiding te veronderstellen dat de eerdere inzichten met betrekking tot de uitbreidingsbehoefte in de gemeente Emmen wezenlijk anders ligt. Er is een uitbreidingsbehoefte voor de komende 10 jaar, die groter is dan de huidige capaciteit binnen reeds vastgestelde (harde) plannen – zeker als we ook rekening houden met het feit dat er ook in de toekomst onttrekkingen aan de voorraad zullen plaatsvinden.

Kwantitatieve toets

We denken dat we hier dus kunnen concluderen dat de bouw van 21 woningen binnen het plan “nieuwbouw tussen Spindel en Hoofdkanaal WZ te Emmer-Compasuum” te Emmen een nieuwe stedelijke ontwikkeling is die met betrekking tot aantallen woningen voorziet in een ‘actuele behoefte’ zoals bedoeld in Bro artikel 3.1.6 lid 2.a.

Kwalitatieve toets (woningtypen)

Wanneer we kijken naar de doelgroep en het woningtype waar het plan in kan voorzien, lijken de prognoses aan te geven dat er in Emmer-Compasuum vooral ruimte is voor appartementen die geschikt zijn voor ouderen. We houden hierbij ook rekening met het feit dat ouderen vaak aangeven te willen verhuizen (naar een appartement) maar een deel dit in de praktijk niet doet. Opgemerkt dient te worden dat we niet uitsluiten dat er mogelijk ook jongeren geïnteresseerd zullen zijn in (betaalbare) appartementen op deze locatie maar dat we de vraag van deze groep minder goed kunnen kwantificeren en onderbouwen dan de doelgroep ouderen. Dit mede omdat in de praktijk de groep jongeren niet sterk meer zal toenemen. We kunnen uitgaande van de doelgroep ouderen concluderen dat het plan “nieuwbouw tussen Spindel en Hoofdkanaal WZ te Emmer-Compasuum” volgens ons ook in kwalitatieve zin (woningtype appartementen) aansluit op de actuele en regionale woningbehoefte en hiermee voorziet in een ‘actuele behoefte’ zoals bedoeld in Bro artikel 3.1.6 lid 2.a.