

# BügelHajema

Ruimte voor de leefomgeving

## Memo

Opdrachtgever: Van Dijk & Gils Projectontwikkeling BV

projectnummer: 095.57.50.00.00

Aan: De heer B. Huitink  
Van: Jeroen van Brussel  
Onderwerp: onderzoek Ladder voor duurzame verstedelijking planontwikkeling Westerstraat te Emmen  
Datum: 13-02-2019

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?**

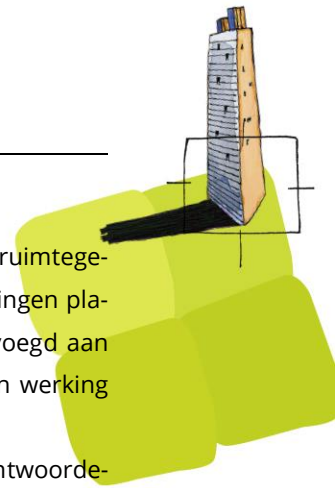
Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van de ontwikkeling, in relatie tot de omgeving. Voor wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf twaalf woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die Ladderplichtig is.

**BügelHajema, Adviseurs voor leefomgeving en omgevingsrecht BNSP**

Vaart NZ 50, 9401 GN Assen T 0592 316 206

E info@bugelhajema.nl W www.bugelhajema.nl

Vestigingen te Assen, Leeuwarden en Amersfoort





De planontwikkeling omvat 29 appartementen. De doelgroep is jongeren en kleine huishoudens (2- en 3-kamerappartementen) en de appartementen worden als sociale huurwoning verhuurd. Woningcorporatie Lefier zal 24 van de 29 appartementen gaan verhuren.

Gelet op de omvang van 29 appartementen is het plan aan te merken als een stedelijke ontwikkeling. Daarnaast voorziet de planontwikkeling in de realisatie van 250 m<sup>2</sup> aan commerciële ruimte (kantoren). Jurisprudentie wijst uit dat stedelijke voorzieningen met een bruto-vloeroppervlakte kleiner dan 500 m<sup>2</sup> in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt. Onderhavige commerciële ruimte is fors kleiner dan deze ondergrens, zodat voor dit onderdeel van de planontwikkeling geen motivering op grond van de Ladder vereist is.

### **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-noord, Noordeind (vastgesteld 29-04-1985, goedgekeurd 01-07-1986). Voor het gebied gelden de bestemming Parkeerdoeleinden. Ten opzichte van het geldende bestemmingsplan wordt met onderhavig plan meer bebouwing mogelijk gemaakt. 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 gemeentegrens 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 2017 verhuisden binnen de gemeente Emmen 8.509 personen. Daartegenover stonden 163 personen die van Emmen naar Borger-Odoorn verhuisden en 311 personen die van Emmen naar Coevorden verhuisden. Van Borger-Odoorn en Coevorden verhuisden respectievelijk 196 en 366 personen naar Emmen. De voorgaande jaren 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 is aangegeven dat de Emmense woningmarkt vrij ontspannen is. Vraag en aanbod zijn redelijk in evenwicht. Wel zijn er kwalitatieve fricties. Zowel in de huursector als in de koopsector is er een overaanbod aan grondgebonden woningen, terwijl appartementen schaars zijn. Een deel van de vraag naar appartementen is afkomstig van jongeren.

In het woningmarktrapport wordt een uitbreidingsbehoefte van 140-360 huurappartementen genoemd. De toename van de behoefte komt bovenop een fors actuele tekort.

De gemeente Emmen en de woningcorporaties hebben in het Nieuw Lokaal Akkoord Emmen 2016-2020 hun ambitie neergelegd ten aanzien van drie inhoudelijke thema's: krimp, betaalbaarheid en duurzaamheid. Corporaties, gemeente en huurderorganisaties hebben afspraken gemaakt over de uitwerking van deze thema's en de monitoring van de voortgang. Ook zijn er afspraken over de monitoring van de ontwikkelingen op de woningmarkt.

Elk jaar worden tussen de gemeente en de woningcorporaties prestatieafspraken gemaakt waarbij aanbod en behoefte op elkaar worden afgestemd. Onderhavig plan is in de prestatieafspraken 2019 tussen gemeente en Lefier opgenomen.

Gelet op bovenstaande bevindingen kan worden geconcludeerd dat het onderhavige woningbouwplan voorziet in een kwalitatieve behoefte; het plan voorziet in huurappartementen voor jongeren en kleine huishoudens. Er is een tekort aan deze categorie.

De hiervoor geconstateerde kwalitatieve woningbehoefte, sluit niet aan bij het aanbod; de plancapaciteit in de gemeente Emmen bestaat uit circa 2400 woningen in harde plannen en 820 woningen in zachte plannen. Gegeven de uitbreidingsbehoefte van 600 tot 950 woningen, is er dus sprake van een



forse planologische overcapaciteit. Indien deze overcapaciteit ook leidt tot overproductie, kunnen de problemen in de bestaande woningvoorraad toenemen. Door leegstand en waardedaling kan de leefbaarheid verslechteren.

De gemeente Emmen heeft mede hierom haar Woonvisie in 2017 geactualiseerd. In de Woonvisie 2018-2023 geeft de gemeente aan dat de overcapaciteit in 2023 moet zijn terug gedrongen.

Als uitwerking van de Woonvisie heeft de gemeente de Structuurvisie Herprogrammering Woningbouw 2018-2028 vastgesteld. In deze structuurvisie geeft de gemeente aan dat de bestemmingsplancapaciteit voor woningbouw in een tweetal stappen zal herprogrammeren.

Stap 1 is het schrappen van grote(re) woningbouwlocaties die al jaren niet tot ontwikkeling komen, de zogenoemde slapende plannen. Stap 2 in het traject van herprogrammeren leidt naar de gewenste balans tussen woningbehoefte en bestemmingsplancapaciteit voor woningbouw.

De gemeente verwacht dat met het doorlopen van de stappen voor herprogrammeren de bestemmingsplancapaciteit voor woningbouw stevig hebben teruggebracht van ruim 2.400 naar iets minder dan 900 woningen. Dit betekent dat de plancapaciteit beter aansluit op de kwantitatieve uitbreidingsbehoefte.

Op grond van de Woonvisie wil de gemeente alleen nieuwbouw toestaan die een bijdrage levert aan een gevarieerd en kwalitatief gewenst woningaanbod. De meeste ruimte voor groei van de woningvoorraad wordt geboden in de kern Emmen. De prioriteit ligt bij het centrum en de wijk Delftlanden. Nieuwbouw in het centrum van Emmen moet leiden tot meer variatie in het woningaanbod daar. Het centrum biedt niet alleen kansen voor senioren, maar ook voor jonge(re) huishoudens.

Onderhavig plan bestaat uit appartementen in het centrum en bedient jongeren en kleine huishoudens. Hiermee sluit onderhavig woningbouwplan aan op de Woonvisie.

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 ligt in het centrum van Emmen en de directe omgeving bestaat uit centrumvoorzieningen (woningen, kantoren, detailhandel, horeca etc.) en infrastructuur (wegen en parkeervoorzie-



ningen). 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.

#### 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.