



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

**RAPPORT**

# **Onderbouwing woningbouw Westerstraat Emmen**

## **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 Westerstraat Emmen

## 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

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Toets</b>	<b>3</b>
2.1	Emmen in de regio en selectieve migratie	3
2.2	Woningbehoefte	4
2.3	Woningbouwplannen in Emmen en omgeving	6
2.4	Conclusies	7

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Gemeente Emmen heeft behoefte aan een woningbehoefte onderzoek 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 oppervlakten<sup>1</sup> maar gaat in op de vraag of het plan voorziet in een actuele behoefte zoals genoemd in de ladder voor duurzame verstedelijking (zie paragraaf 1.3).

Het gaat om de nieuwbouw aan de Westerstraat<sup>2</sup> bestaande uit 24 woningen voor Corporatie Lefier, waarvan 16 tweekamerappartementen en 8 driekamerappartementen. De beoogde doelgroep is jongeren/starters. Door de initiatiefnemer wordt de doelgroep als volgt omschreven: *“Voor de doelgroep jongeren/starters is er nauwelijks aanbod, terwijl een groot deel van deze doelgroep bij voorkeur in het levendige centrum dichtbij voorzieningen woont. De tweekamerwoningen blijven qua huurprijs onder de kwaliteitskortingsgrens (€ 424,-/mnd, prijspeil 2019) en zijn daarmee ook beschikbaar voor jongeren < 23 jaar. De driekamerwoningen blijven qua huurprijs ruim onder de 1e aftoppingsgrens voor 1- en 2-persoons huishoudens (€ 607,-/mnd prijspeil 2019).”*

## 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Bestemmingsplan “Emmen, Westerstraat naast nr. 82 tot 88” met identificatienummer NL.IMRO.0114.2019010-B501

het wel of niet toestaan van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De Ladder biedt hiervoor een stramien.

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 binnen de regio.

## 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:

- Emmen in de regio en selectieve migratie
- Woningbehoefte
- Woningbouwplannen in Emmen en omgeving
- Conclusies

### 2.1 Emmen in de regio en selectieve migratie

Het overgrote deel van de verhuizingen te Emmen betreft een binnengemeentelijke verhuizing. 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.

**tabel 1** Jaarlijks aantal verhuizingen Emmen; vertrek en vestiging, jaargemiddelde 2016-2018 in aantal personen (Bron CBS, bewerking RIGO)

Binnengemeentelijk	8.080	Binnengemeentelijk	8.080
<b>Gevestigd in Emmen vanuit: (top5)</b>		<b>Vetrokken uit Emmen naar: (top5)</b>	
Coevorden	437	Coevorden	460
Borger-Odoorn	283	Groningen	374
Groningen	246	Borger-Odoorn	254
Stadskanaal	119	Zwolle	108
Vlagtwedde	102	Hoogeveen	108
rest nederland	1.967	rest Nederland	1.824
totaal vestiging	3.154	totaal vertrek	3.128

De migratie is selectief als het gaat om leeftijden en huishoudenstypen (zie tabel 2). Zo zien we het vertrek van jongeren naar bijvoorbeeld Groningen en Zwolle. We dienen hierbij direct op te merken dat jongeren over het algemeen geen woning achterlaten en daarmee niet direct tot een ontspanning van de woningmarkt zorgt. Het merendeel van hen woonde immers voorheen in een gezinssituatie. We zien ook jonge vestigers vanuit de wat kleinere kernen uit de omgeving. Deze groep zorgt voor een (extra) vraag naar zelfstandige woonruimten naast de jongere huishoudens uit Emmen zelf. Uiteraard zien we ook een trek van gezinnen met kinderen van en naar Emmen. Dit is echter niet de doelgroep van het project.

**tabel 2 Jaarlijks aantal verhuizingen (personen) naar Leeftijdsklasse; gemiddeld per jaar 2017-2019 (Bron CBS, bewerking RIGO)**

Leeftijd	Binnengemeentelijk	Gevestigd	Vertrokken
0-15 jaar	1.515	490	394
15 tot 20 jaar	514	208	303
<b>20 tot 25 jaar</b>	<b>969</b>	<b>502</b>	<b>594</b>
<b>25 tot 30 jaar</b>	<b>1.040</b>	<b>423</b>	<b>406</b>
30 tot 50 jaar	2.248	823	754
50 tot 75 jaar	1.374	635	561
75 jaar en ouder	529	106	141
<b>totaal</b>	<b>8.189</b>	<b>3.187</b>	<b>3.152</b>

Omdat we hier de markt toetsen voor appartementen te Emmen gericht op de groep jongeren kijken we hier voornamelijk naar de doelgroep uit Emmen zelf en de die uit Coevorden, Borger-Odoorn en Stadskanaal gezien een deel van deze jongeren naar Emmen trekken.

## 2.2 Woningbehoefte

### 2.2.1 Bestaand onderzoek

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 Huishoudensprognose

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. Deze 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 zelf. Deze toename zit vooral in de groep ouderen boven de 75 én de groep 25- tot 30 jaar. In de omliggende gemeenten zien we een vergelijkbaar beeld. Het verschil met Emmen is dat de groep boven de 30 jaar daar ook relatief sterk afneemt.

**tabel 3 Prognose toe- en afname van het aantal huishoudens naar leeftijdsklasse 2020-2030**

Leeftijd	Emmen	Coevorden, Borger-Odoorn, Stadskanaal
15 tot 20 jaar	-60	-87
<b>20 tot 25 jaar</b>	<b>99</b>	<b>88</b>
<b>25 tot 30 jaar</b>	<b>467</b>	<b>529</b>
30 tot 50 jaar	70	-923
50 tot 75 jaar	-1.779	-1.633
<b>75 jaar en ouder</b>	<b>1.881</b>	<b>2.109</b>
<b>totaal</b>	<b>678</b>	<b>83</b>

Bron: PBL/CBS bewerking RIGO

Voor Emmen wordt vooral een toename van het aantal alleenstaanden verwacht. Hierbinnen gaat het om een groot deel ouderen maar we zien ook een nog een aanzienlijke toename van de alleenstaanden in de groep 20 tot 30 jaar. Ook in de omliggende gemeenten zien we een toename van deze groep, maar hier gaat het daarnaast ook om stellen in die leeftijdsgroep.

**tabel 4 Prognose toe- en afname aantal huishoudens naar type en leeftijd 2020-2030**

	Emmen	Coevorden, Borger-Odoorn, Stadskanaal
<b>Alleenstaand 20-30 jaar</b>	<b>566</b>	<b>225</b>
Alleenstaand (overig)	1.403	212
<b>Paar 20-30 jaar</b>	<b>6</b>	<b>380</b>
Paar (overig)	-1.309	-642
Eenouder	-6	-95
anders	17	3
<b>totaal</b>	<b>678</b>	<b>83</b>

### Starters en hun woningbehoefte

Ten behoeve van deze laddertoets hebben we ook 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. Samengevat komen we tot de volgende (aanvullende) conclusies voor de gemeente Emmen:

- Van de recentelijk verhuisde mensen is ruim 80 procent afkomstig uit de eigen gemeente (Emmen)
- Circa 22 procent van de recent verhuisde mensen naar of binnen Emmen is een starter.
- Van alle starters is 14 procent alleenstaand <35 jaar, 70 procent is een paar < 35 jaar (men wordt doorgaans als gevolg van de verhuizing een paar)
- Van de starters hebben 65 procent een appartement gekozen, 35 procent een eengezinswoning.

- o Circa 20% van alle verhuiscandidateen zijn starters (dus ongeveer gelijk aan de realisaties)
- o Circa 70 procent van de starters wil een eengezinswoning; 30 procent een appartement. Een spiegelbeeld van de uiteindelijke realisaties in de afgelopen jaren. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het hier gaat om de woonvoorkeur. De werkelijke mogelijkheden tot realisatie van deze wens -zoals betaalbaarheid - zijn hierin niet in meegenomen.

### 2.3 Woningbouwplannen in Emmen en omgeving

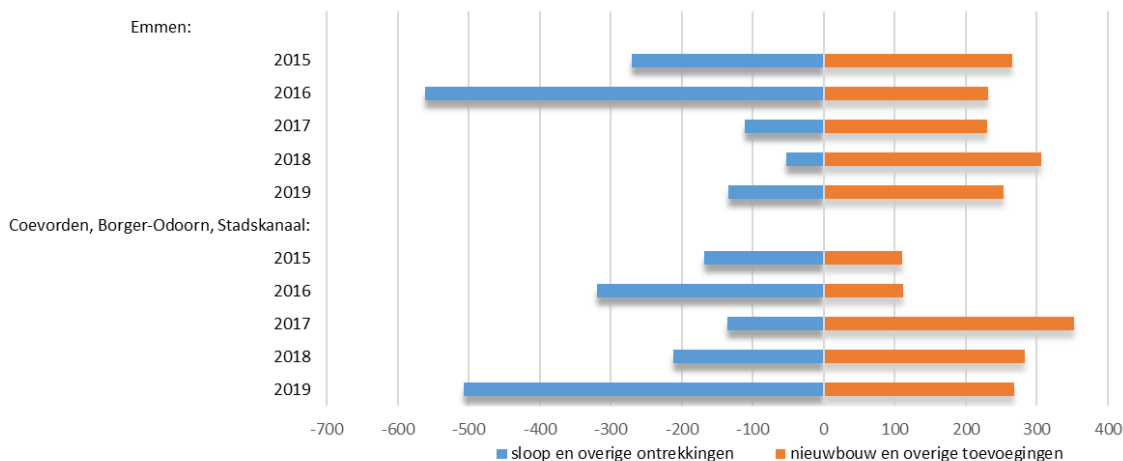
Van belang is dat de capaciteit in andere woningbouwplannen niet al voorziet in de geraamde uitbreidingsbehoefte voor de komende 10 jaar. De capaciteit in overige plannen zijn afgeleid uit de opgave van de gemeente in ruimtelijkeplannen.nl. Voor de laddertoets tellen enkel de zogenaamde harde woningbouwplannen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

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
Coevorden	Geen Harde woningbouwplannen opgenomen op <a href="http://www.ruimtelijkeplannen.nl">www.ruimtelijkeplannen.nl</a> (die leiden tot uitbreiding van de voorraad)			
Borger-Odoorn				
Stadskanaal				

#### 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 sloopinitiatieven 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 gemeenten 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 2015 en 2019. In de omliggende gemeenten was dit per saldo een afname in diezelfde periode (-145 woningen).

figuur 1 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 wezenlijk anders ligt. Er is een uitbreidingsbehoefte voor de komende 10 jaar welke groter is dan de huidige capaciteit binnen reeds vastgestelde (harde) plannen zeker indien 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 24 woningen binnen het plan “Emmen, Westerstraat naast nr. 82 tot 88” 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 voorziet (starters/jongeren in appartementen) lijken de prognoses aan te geven dat ook hier voldoende behoefte naar is. Wel dient opgemerkt te worden dat op den duur, als gevolg van de vergrijzing, er naar verwachting meer eengezins(huur)woningen vrij zullen komen welke voor een deel van de starters ook interessant zullen zijn. We verwachten echter, gelet op de verwachte aanhoudende groei van de doelgroep “jongeren”, welke voor een deel een appartement wenst of kan veroorloven, vooralsnog voldoende vraag naar appartementen bestaat.

We kunnen daarom concluderen dat het plan “Emmen, Westerstraat naast nr. 82 tot 88” 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