

**stec
groep**



Laddertoets Brandstoflocatie Emmen

13 juni 2023

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Onze aanpak	3
1.3	Leeswijzer	3
2	Uitgangspunten	4
2.1	Profiel Brandstoflocatie Emmen	4
2.2	Plan kwalificeert zich als ‘nieuwe’ stedelijke ontwikkeling en is Ladderplichtig.....	4
2.3	Brandstoflocatie Emmen betreft een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied.....	5
3	Woningbehoefte	7
3.1	Verzorgingsgebied is de gemeente Emmen.....	7
3.2	Vraag naar 960 woningen in periode 2023 tot 2033 in gemeente Emmen.....	8
3.3	Harde plancapaciteit in gemeente Emmen biedt ruimte aan 595 woningen	9
3.4	Behoefte in gemeente Emmen aan 365 woningen in periode 2023 tot 2033	10

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het centrumgebied van Emmen worden tussen de Wilhelminastraat, de Molenstraat en de Julianastraat 96 woningen gerealiseerd. Het gaat om 92 appartementen en 4 stadswoningen. Het betreft de voormalige locatie van de ING-bank die eind 2019 is gesloopt. Voor het plan is een bestemmingsplanwijziging nodig. Onderdeel hiervan is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: 'de Ladder'). In dit voorliggende rapport wordt het plan getoetst aan de Ladder.

1.2 Onze aanpak

In onze aanpak volgen we de Laddersystematiek. Daarvoor toetsen wij de voorgenomen ontwikkeling aan de Ladder, zoals opgenomen in artikel 3.1.6 lid 2 Bro zoals die sinds 1 juli 2017 van kracht is. Daarvoor gaan we in op:

1. Uitgangspunten: is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling van het voorgenomen plan?
2. Beschrijving van de behoefte: voorziet de bouw van de woningen in het plan in een behoefte en welke eventuele kwalitatieve aspecten spelen hierbij een rol?
3. Afweging locatiekeuze: ligt de locatie binnen of buiten bestaand stedelijk gebied (BSG)? En hoe verhoudt de ontwikkeling van het plan zich tot het principe inbreiding voor uitbreiding achter de Ladder?

De resultaten van de Laddertoets zijn uitgewerkt in de voorliggende notitie.

1.3 Leeswijzer















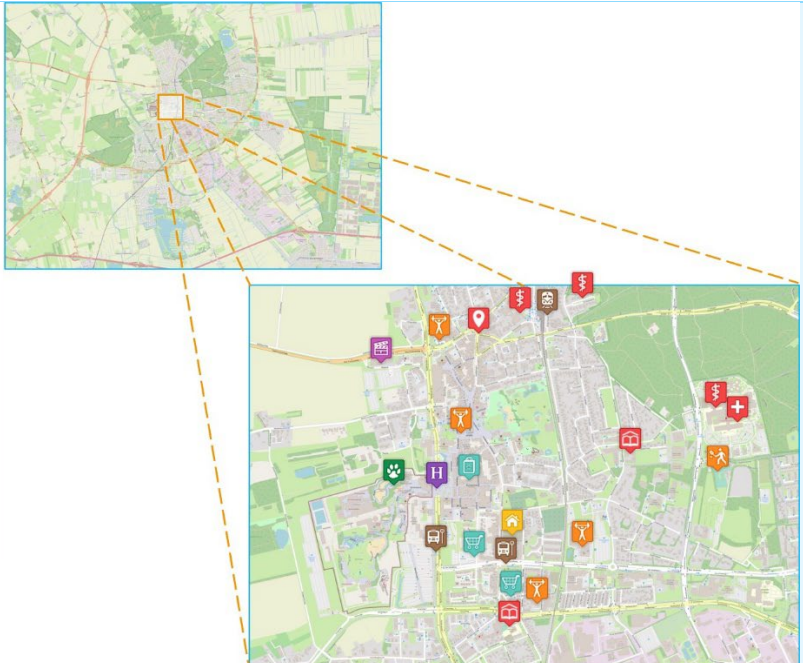
In hoofdstuk 2 gaan we in op de uitgangspunten die we hanteren voor het plan. Hiervoor maken we een projectprofiel, checken we of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling en gaan we na of de ontwikkeling plaatsvindt binnen bestaand stedelijk gebied. In hoofdstuk 3 bepalen we het ruimtelijk verzorgingsgebied voor de beoogde ontwikkeling, de behoefte aan het plan en gaan we – indien nodig – in op mogelijke alternatieven binnen bestaand stedelijk gebied.

2 Uitgangspunten

2.1 Profiel Brandstoflocatie Emmen

We beschrijven de omgeving, ligging en andere kenmerken van het plan. In onderstaande tabel geven we de inhoudelijke kenmerken van het plan weer. Het plan zoals in de tabel omschreven toetsen we – conform de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt – aan de Ladder. In de paragrafen daarna lichten we onderdelen hiervan toe.

Tabel 1: Projectprofiel Brandstoflocatie Emmen

Kenmerk	Toelichting
Ligging & ontsluiting	<ul style="list-style-type: none"> Het plan ligt in het centrum van Emmen. Het plangebied bevindt zich tussen de Wilhelminastraat, de Molenstraat en de Julianastraat.
Huidige bestemming	<ul style="list-style-type: none"> Voor het plangebied geldt het vigerende bestemmingsplan 'Emmen, Centrum-Oost' (vastgesteld 19-12-2013). Het grootste gedeelte van het plangebied is bestemd als 'Gemengd -5' of 'Gemengd - 7'. Een deel aan de westzijde van het plangebied heeft de bestemming 'Wonen'.
Beoogde bestemming	<ul style="list-style-type: none"> De beoogde bestemming voor het plangebied betreft wonen. Het plan bevat maximaal 96 woningen.
Nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO)?	<ul style="list-style-type: none"> Ja, het plan betreft een nieuwe stedelijke ontwikkeling.
Bestaand stedelijk gebied (BSG)?	<ul style="list-style-type: none"> Het plan ligt binnen bestaand stedelijk gebied
Locatieprofiel	<div style="display: flex; align-items: flex-start;"> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; margin-right: 10px;"> <ul style="list-style-type: none">  Projectlocatie  Ziekenhuis  Huisarts  Winkelcentrum de Weiert  Supermarkt  Centrum Emmen  Sportschool  Tennis  Basischool  Treinstation  Bushalte  Bioscoop  Hotel  Dierentuin </div>  </div>

Bron: Stec Groep, (2023).

2.2 Plan kwalificeert zich als 'nieuwe' stedelijke ontwikkeling en is Ladderplichtig

De Ladder is een motiveringsvereiste voor ruimtelijke plannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken. In de toelichting van het bestemmingsplan dient dan een motivering voor de Ladder te zijn opgenomen. Sinds 1 juli 2017 is de Laddersystematiek in het Besluit ruimtelijk ordening (Bro) gewijzigd. De Ladder is verankerd in artikel 3.1.6. lid 2 Bro en luidt als volgt:

“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.”

De Ladder is alleen van toepassing op een plan dat een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ mogelijk maakt. Is dit het geval, dan is een beschrijving van de behoefte nodig. Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied is bovendien een uitgebreidere motivering vereist, waarin wordt ingegaan op de vraag waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (**NSO**)? Dan is het plan dus Ladderplichtig.

Een stedelijke ontwikkeling wordt in artikel 1.1.1 onder i van het Bro gedefinieerd als:

‘Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijk voorzieningen’

In het Bro is geen ondergrens voor de minimale omvang vastgelegd, jurisprudentie geeft meer duidelijkheid. Bij wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf 12 woningen¹ in beginsel sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Dit betekent dat de beoogde woningen (96 maximaal) in het voorgenomen plan zich kwalificeren als stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6. Bro.

Van een **NSO** is in beginsel sprake als het nieuwe bestemmingsplan meer bebouwing mogelijk maakt of een functiewijziging van zodanig aard en omvang, dat om die rede sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Aan beide voorwaarden wordt in het plan Brandstoflocatie Emmen voldaan. De bebouwingmogelijkheden nemen toe en er wordt een bestemming voor wonen toegekend aan gronden in het plangebied waar dit op basis van het vigerende bestemmingsplan niet mogelijk is. Ofwel: het nieuwe bestemmingsplan voor Brandstoflocatie Emmen is Ladderplichtig. Dit betekent dat een beschrijving van de behoefte in ieder geval nodig is.

2.3 Brandstoflocatie Emmen betreft een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied

Voor ontwikkelingen buiten BSG is extra motivering vereist. Daarom checken we hier of het voorgenomen plan een ontwikkeling binnen BSG betreft. Artikel 1.1.1 Bro geeft als definitie:

‘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.’

Naast de hiervoor genoemde definitie van bestaand stedelijk gebied, blijkt uit jurisprudentie dat ook de geldende bestemming van een plangebied relevant kan zijn. Geldt er bijvoorbeeld een agrarische bestemming die de ontwikkeling ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca niet mogelijk maakt, dan is veelal geen sprake van BSG².

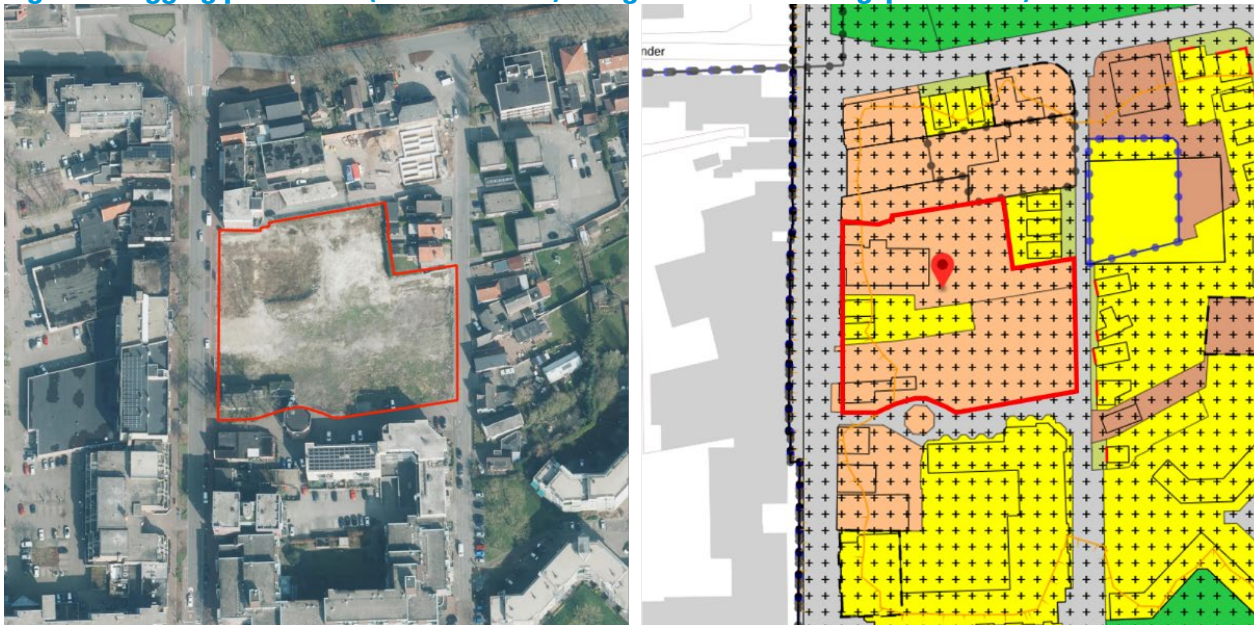
Onderstaand figuur toont de projectlocatie (bestemmingsplan en luchtfoto) rood omlijnd. Op basis hiervan taxeren wij, dat zowel de ligging binnen het stedelijk weefsel van Emmen als de vigerende bestemming (Gemengd en Wonen), maakt dat er sprake is van een ontwikkeling binnen BSG. Tevens is het plan gelegen binnen de BSG afbakening zoals de provincie Drenthe die hanteert. Daarom is er voor dit plan,

¹ ABRvS 25 maart 2015; ECLI:NL:RVS:2015:953 Zie ook de nieuwe Ladderhandreiking van het Rijk: www.infomil.nl

² zie bijvoorbeeld: ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340. Zie ook de nieuwe Ladderhandreiking van het Rijk: www.infomil.nl

conform de Ladder, geen extra motivering nodig waaruit blijkt dat de behoefte waarin het plan al dan niet voorziet binnen BSG kan worden gerealiseerd.

Figuur 1: Ligging planlocatie (luchtfoto links, in vigerend bestemmingsplan rechts)



Bron: Ruimtelijkeplannen.nl (2023), bewerking Stec Groep (2023).

3 Woningbehoefte

3.1 Verzorgingsgebied is de gemeente Emmen

Om de behoefte aan het plan in beeld te kunnen brengen, bepalen we eerst wat het verzorgingsgebied (c.q. de marktregio) is van de ontwikkeling. Het gaat bij de Ladder onder meer om zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van planoverschotten op de (regionale) woningmarkt. De woonconsument is niet gebonden aan gemeentegrenzen maar de praktijk wijst uit dat het gros van de verhuizingen binnen de gemeente plaatsvindt. De omvang van het ruimtelijk verzorgingsgebied verschilt per ontwikkeling en valt niet per definitie samen met de bestuurlijke regio. In dit geval is gemeente Emmen het verzorgingsgebied (de marktregio); we baseren ons hierbij op het beoogde type plan en verhuisbewegingen, we lichten dit hieronder toe.

Circa 71% van de inkomende verhuizingen afkomstig uit gemeente Emmen zelf

Op basis van CBS-migratiecijfers van alle verhuisde personen bleek dat in de periode 2011 tot en met 2021 circa 71% van alle vestigers in de gemeente Emmen, uit de gemeente Emmen zelf kwam. Daarnaast zijn er verhuisrelaties met omliggende gemeenten, met name met gemeenten in de provincie Drenthe. In totaal is circa 4% van de inkomende verhuizingen naar de gemeente Emmen afkomstig uit Coevorden, 2% uit Borger-Odoorn, 1% uit Hoogeveen, 1% uit Assen en 1% uit Midden-Drenthe. Met andere gemeenten in de provincie Drenthe heeft Emmen enige verhuisrelatie. In totaal zijn circa 11.760 personen die zijn verhuisd naar de gemeente Emmen afkomstig uit Drenthe. Dit is zo'n 10% van het totaal aantal verhuizingen. De overige 18% van de inkomende verhuizingen zijn afkomstig uit overige gemeenten in Nederland.

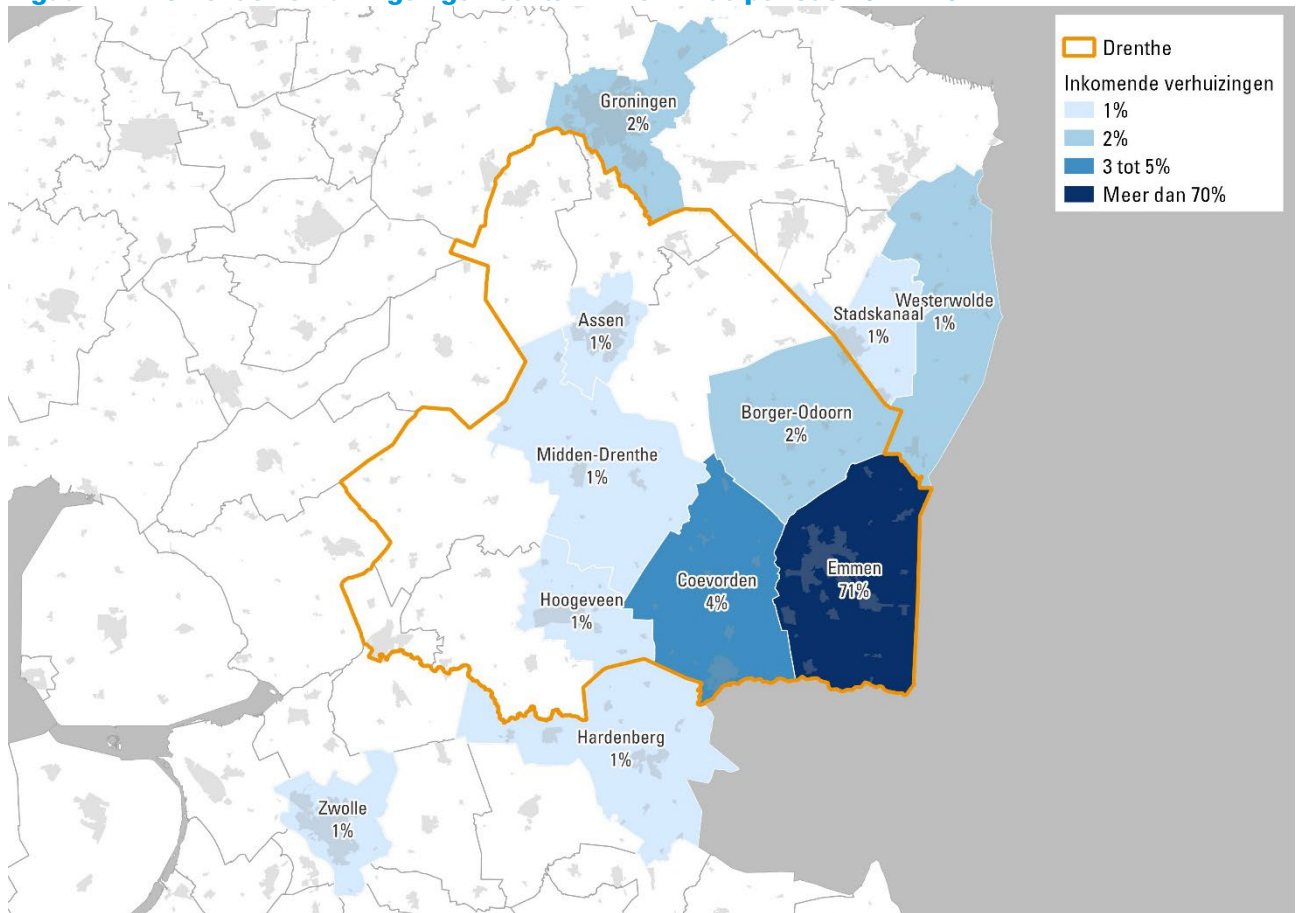
In de gemeente Emmen is dus circa 71% van het aantal inkomende verhuizingen afkomstig uit de gemeente Emmen zelf. Daarnaast is er geen grote verhuisrelatie met andere gemeenten die er op kan duiden dat het verzorgingsgebied groter is dan enkel Emmen. Dit betekent dat er sprake is een lokale marktregio en daarom hanteren we de gemeente Emmen als verzorgingsgebied.

Tabel 2: Inkomende verhuizingen gemeente Emmen in de periode 2011 - 2021

		Aantal verhuisde personen	Aandeel van de totale instroom
Totaal verhuisde personen binnen gemeente Emmen		82.190	71%
Totaal verhuisde personen van buiten gemeente Emmen		32.910	29%
Provincie Drenthe	Coevorden	4.650	4%
	Borger-Odoorn	2.800	2%
	Hoogeveen	1.050	1%
	Assen	990	1%
	Midden-Drenthe	600	1%
	Overige gemeenten Drenthe	1.670	1%
	Totaal Drenthe	11.760	10%
Overige gemeenten in Nederland		21.150	18%
Totaal		115.090	100%

Bron: CBS (2022), bewerking Stec Groep (2023).

Figuur 2: Inkomende verhuizingen gemeente Emmen in de periode 2011 - 2021



Bron: CBS (2021), bewerking Stec Groep (2023).

3.2 Vraag naar 960 woningen in periode 2023 tot 2033 in gemeente Emmen

Om de additionele woningvraag binnen de marktregio te bepalen brengen we actuele huishoudensprognoses in beeld. We kijken hiervoor naar de huishoudensontwikkeling in de periode 2023 tot 2033. Hiermee borgen we dat we voor de behoeftebepaling tien jaar vooruit kijken. Uitgangspunt bij bepalen van de vraag is dat ieder extra huishouden zich 1-op-1 vertaalt in de vraag naar één extra woning.

WOONVISIE EMMEN EN REGIONALE WOONDEAL ZUIDOOST DRENTHE

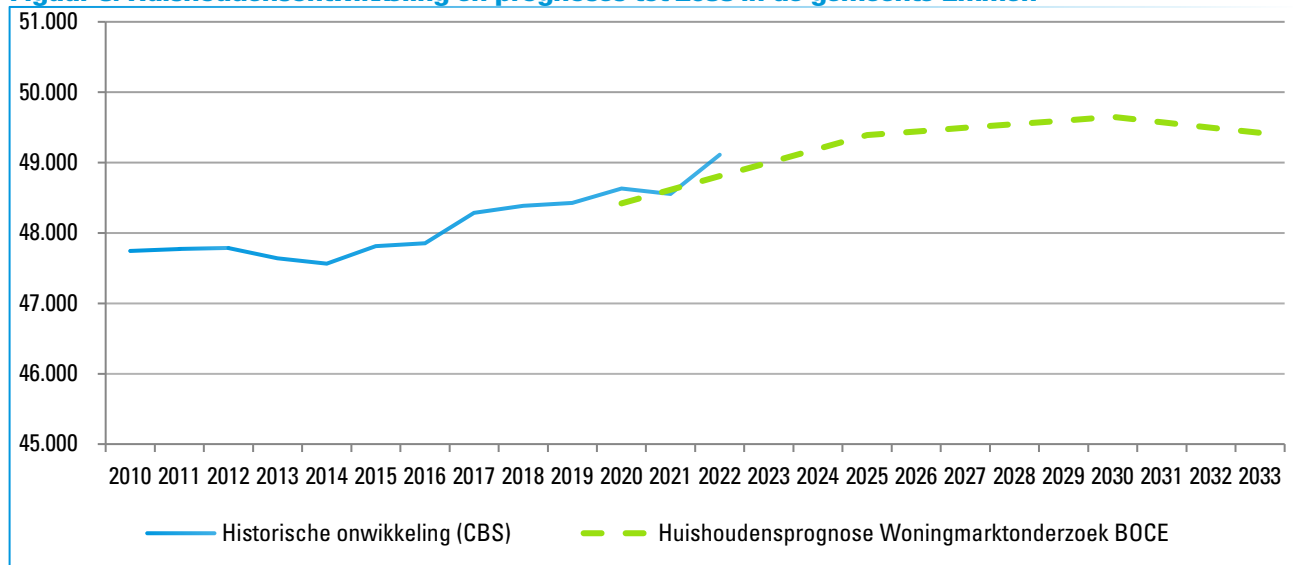
In 2020 is een Woningmarktonderzoek uitgevoerd voor de gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen. Dit onderzoek lag ten grondslag aan de Woonvisie 2022-2030 "BuitengeWoon Thuis in Emmen". Uit het Woningmarktonderzoek blijkt dat in de periode 2020 tot 2030 het aantal huishoudens in de gemeente Emmen met zo'n 1.230 huishoudens zal toenemen. In de Woonvisie 2022-2030 wordt daarnaast onder andere ingezet op een groei van de woningvoorraad van 5%. Hiermee komt de ambitie in de Woonvisie 2022-2030 uit op het bouwen van 4.000 woningen tot 2030. Daarnaast is in december 2022 de Regionale Woondeal Zuidoost Drenthe gesloten. Hierin is de ambitie opgenomen om in de regio Zuidoost Drenthe tot 2030 zo'n 4.420 bruto nieuwbouwwoningen te realiseren. Voor de gemeente Emmen gaat het om ruim 2.700 bruto nieuwbouwwoningen.

Naar verwachting neemt het aantal huishoudens tot 2033 met zo'n 420 huishoudens toe

Voor het bepalen van de woningvraag in het verzorgingsgebied baseren we ons op het Woningmarktonderzoek dat is uitgevoerd voor de gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen. Dit Woningmarktonderzoek ligt ook ten grondslag aan de Woonvisie 2022-2030 "BuitengeWoon Thuis in Emmen". Onderstaand figuur toont de historische huishoudensontwikkeling en de prognose uit het

Woningmarktonderzoek (gebaseerd op de prognose van de provincie Drenthe / ABF Primos prognose). Te zien is dat tot 2030 een stijging van het aantal huishoudens wordt verwacht. Na 2030 zal conform prognose het aantal huishoudens in omvang afnemen. In de periode 2023 tot 2033 zal conform prognose het aantal huishoudens met zo'n 420 huishoudens toenemen, van zo'n 49.000 in 2023 tot zo'n 49.420 in 2033. De afgelopen jaren is het aantal huishoudens sterker gestegen dan geprognosticeerd. Wij taxeren daarmee dat de geraamde huishoudensontwikkeling een conservatieve schatting is. Het is wel het meest actuele en voor de regio op maat gesneden onderzoek. Daarom sluiten we voor de huishoudensontwikkeling aan bij de resterende geraamde opgave voor de periode 2023 tot 2033.

Figuur 3: Huishoudensontwikkeling en prognoses tot 2033 in de gemeente Emmen



Bron: CBS (2023), Woningmarktonderzoek BOCE (2020), bewerking Stec Groep (2023).

Daarnaast opgave van circa 540 woningen om woningtekort in te lopen

Naast de verwachte huishoudensontwikkeling op basis van het Woningmarktonderzoek constateert ABF momenteel een woningtekort in de Woningmarktregio Emmen³. Om dit tekort in te lopen ligt er in de regio een aanvullende opgave in de woningbouw. In totaal kent de Woningmarktregio Emmen in 2022 een woningtekort van circa 1.680 woningen. In de gemeente Emmen bevindt zich momenteel circa 33% van de huidige woningvoorraad in de Woningmarktregio Emmen. Bij een evenredige verdeling van het woningtekort gaat het voor de gemeente Emmen om een woningtekort van zo'n 540 woningen. In totaal verwachten we dus een vraag naar 960 woningen in de gemeente Emmen in de komende tien jaar.

3.3 Harde plancapaciteit in gemeente Emmen biedt ruimte aan 595 woningen

Om de resterende behoefte te bepalen confronteren we de vraag met de harde plancapaciteit. Harde plancapaciteit betreft de nog onbenutte ruimte voor woningbouw die in vastgestelde en onherroepelijke bestemmingsplannen resteert. De totale (netto) harde plancapaciteit in de gemeente Emmen bestaat op 1 oktober 2022 uit 692 woningen. Daarnaast is er in de gemeente nog een aantal zachte plannen voor woningen. Deze zachte plannen variëren van eerste verkenningen tot planvorming.

Tabel 3: Plancapaciteit in de gemeente Emmen (peildatum 1 oktober 2022)⁴

Plancapaciteit	Aantal woningen
Harde plancapaciteit	692

Bron: Gemeente Emmen (peildatum 1 oktober 2022), bewerking Stec Groep (2023).

³ Bestaande uit de gemeenten: Emmen, Hoogeveen, Oldambt, Coevorden, Stadskanaal, Westerwolde, Borger-Odoorn en Pekela. Zie ook: [link](#)

⁴ Zoals ook opgenomen in de Regionale Woondeal Zuidoost Drenthe, zie ook: [link](#)

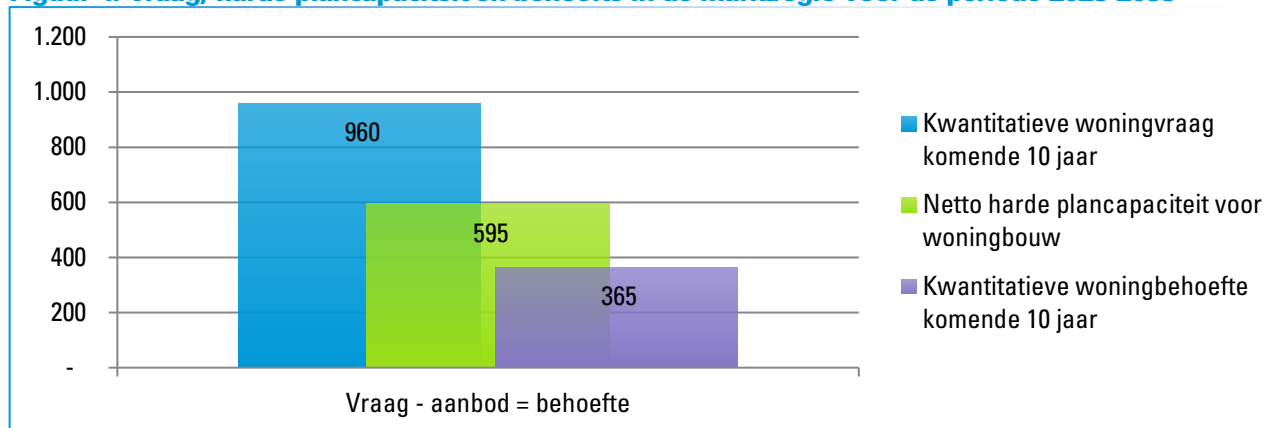
Bovenstaande harde plancapaciteit dateert van 1 oktober 2022. In het vierde kwartaal van 2022 zijn in de gemeente Emmen 98 nieuwbouwwoningen gerealiseerd (CBS, 2023). Daarnaast is in de gemeente Emmen in het vierde kwartaal van 2022 de harde plancapaciteit toegenomen met 1 woning (input gemeente Emmen, 2023). Dit verrekenen we in de plancapaciteit om een zuivere vergelijking te kunnen maken met de verwachte huishoudensontwikkeling vanaf 2023. We gaan uit van een harde plancapaciteit van 595 woningen op 1 januari 2023.

3.4 Behoeftte in gemeente Emmen aan 365 woningen in periode 2023 tot 2033

Om te bepalen of de beoogde woningen in het plan kunnen voorzien in een behoefte, confronteren we de woningvraag met de (netto) harde plancapaciteit. De behoefte brengen we in beeld voor de tienjaarsperiode 2023-2033. Onderstaand figuur toont de eerder vastgestelde woningvraag en de totale harde plancapaciteit in het verzorgingsgebied. Een confrontatie tussen vraag en aanbod laat zien dat er in de marktregio een totale behoefte resteert van 365 woningen voor de komende tien jaar.

In het plan Brandstoflocatie Emmen zijn maximaal 96 woningen gepland. Deze woningen voorzien in een deel van de behoefte van de resterende 365 woningen in de periode 2023-2033 binnen het verzorgingsgebied.

Figuur 4: Vraag, harde plancapaciteit en behoefte in de marktregio voor de periode 2023-2033



Bron: Woningmarktonderzoek BOCE (2020), Gemeente Emmen (peildatum 1 januari 2023), bewerking Stec Groep (2023).

Ontwikkeling van Brandstoflocatie kan met 96 woningen voorzien in een behoefte

Het beoogde plan Brandstoflocatie Emmen voorziet met 96 woningen in een kwantitatieve behoefte aan woningen. Momenteel is er bovendien een tekort aan woningen in (de woningmarktregio) Emmen. De ontwikkeling van het plan zorgt daarmee voor het inlopen van een deel van het tekort. De ontwikkeling leidt daarmee niet tot onaantwoordbare ruimtelijke effecten zoals onaantwoordbare leegstand (elders). Het plan voorziet bovendien in de herontwikkeling van voormalige bebouwing en ligt daarmee in lijn met de Ladder.

Plan maakt 'wonen' mogelijk en kan voorzien in diverse kwalitatieve woningvraag

Het bestemmingsplan voor de Brandstoflocatie maakt maximaal 96 woningen mogelijk. In beginsel kunnen diverse woningtypen worden gerealiseerd (verschijningsvorm, prijsklasse, oppervlakten, et cetera). Daarmee kan het plan voorzien in de kwalitatieve woningvraag van huishoudens in Emmen.