

**Onderbouwing Ladder voor duurzame
verstedelijking**

CONCEPT

Opdrachtgever:	Van Nie Beheer
Rapportnummer:	RB 20.240
Datum vrijgave:	Februari 2018
Opsteller:	Dhr. M. Beek
Goedkeuring:	Dhr. H. de Roo

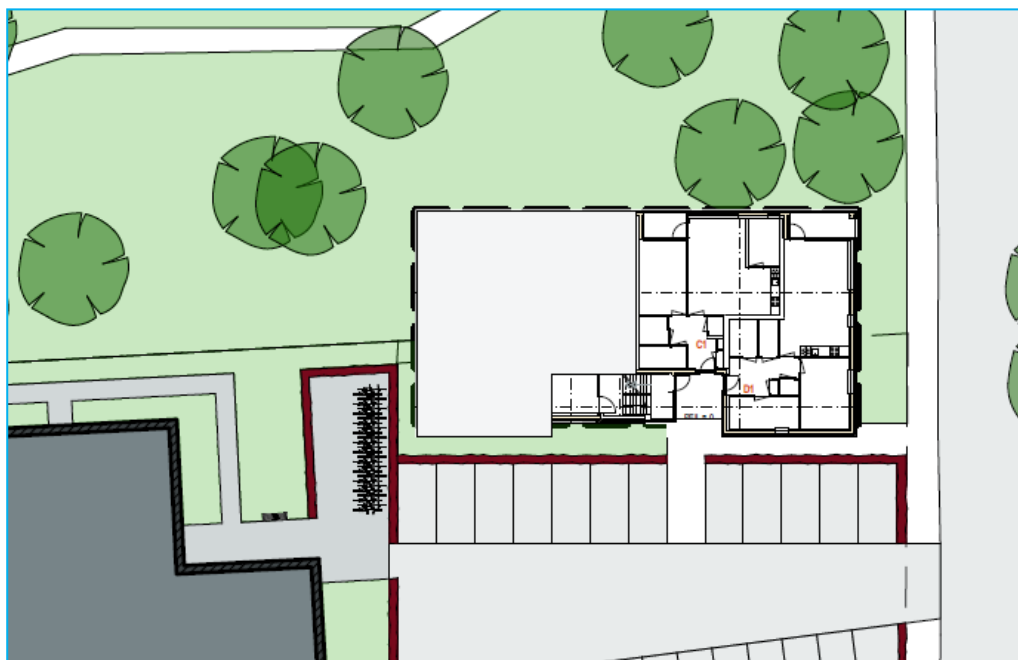
Inhoudsopgave

1	HOOFDSTUK 1 LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING.....	3
1.1	Beoogde ontwikkeling.....	3
1.2	Ladder voor duurzame verstedelijking	4
1.2.1	<i>Aspect 1 : Is er sprake van een stedelijke ontwikkeling?.....</i>	<i>5</i>
1.2.2	<i>Aspect 2. Is de stedelijke ontwikkeling nieuw?</i>	<i>5</i>
1.2.3	<i>Aspect 3 : Wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied?</i>	<i>6</i>
1.2.4	<i>Aspect 4. Is er behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling?</i>	<i>7</i>
1.2.5	<i>Aspect 5 : Ligt de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?</i>	<i>8</i>
1.3	Conclusie Ladderonderzoek.....	9

1 Hoofdstuk 1 Ladder voor Duurzame verstedelijking

1.1 Beoogde ontwikkeling

Er wordt voorzien in de bouw van een woongebouw bestaande uit 12 appartementen aan de Wilhelminastraat – Van Schaikweg te Emmen. Onderstaand is een weergave gedaan van het beoogde bouwplan.



Ten aanzien van de doelgroepenbenadering kan het volgende worden aangegeven over het bouwplan.

- Er wordt ingezet op de huisvesting van kleinere huishoudens (1 a 2 personen);
- Er moet daarbij gedacht worden aan jonge stellen, gepensioneerden en alleenstaanden (waarbij de leeftijdscategorie vanaf circa 21 jaar tot en met 70 jaar zal zijn);

- Er wordt ingezet op huurwoningen in het segment 'midden en duur' (met een huurprijs van circa € 740,00 per appartement per maand;
- De appartementen zullen duurzaam worden gebouwd;

Er wordt op deze doelgroepen gericht omdat genoemde groepen graag in of nabij het centrum wonen. In Emmen is hier veel vraag naar en de verwachting is dat de vraag naar eenpersoonshuishoudens zal blijven stijgen de komende jaren.

Er wordt een doelgroep bediend die geen hypotheek wil of kan krijgen en niet kan huren bij de woningcorporaties. Deze mensen vallen nu tussen wal en schip, maar qua huurniveau zijn we niet veel duurder.

Er zal naar verwachting veel vraag zijn naar deze appartementen, zo komen er ook drie-kamer appartementen in het plan en bij eerdere projecten van Van Nie Beheer (zoals de muziekschool, het UWV-gebouw, de herbestemming van het voormalige gemeentehuis-dependance aan de Wilhelminastraat) zijn zij er achter al gekomen dat hier veel vraag naar is. Dit is ook vanuit de makelaarbranche aangegeven.

De gemeente Emmen heeft gevraagd om een nadere onderbouwing van de Ladder voor Duurzame verstedelijking.

1.2 Ladder voor duurzame verstedelijking

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?

Om te beoordelen of voorliggend plan voldoet aan de Ladder is onderstaand gemotiveerd hoe ten aanzien van dit project (de realisatie van een wooncomplex bestaande uit 12 appartementen) onderzoek verricht naar de Ladder voor duurzame verstedelijking. De resultaten daarvan zijn onderstaand weergegeven.

1.2.1 Aspect 1 : Is er sprake van een stedelijke ontwikkeling?

De Laddertoets moet worden uitgevoerd wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In artikel 1.1.1 onder i van het Bro is een nadere omschrijving van het begrip stedelijke ontwikkeling vastgelegd. Als stedelijke ontwikkeling wordt genoemd:

'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.'

In het Bro is geen ondergrens voor de minimale omvang vastgelegd. Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de omgeving. Voor woningbouwlocaties geldt volgens de overzichtsuitspraak dat:

'in beginsel' sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als er meer dan 11 woningen gerealiseerd worden. Voor wonen is daarmee de lijn dat er vanaf 12 woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling.

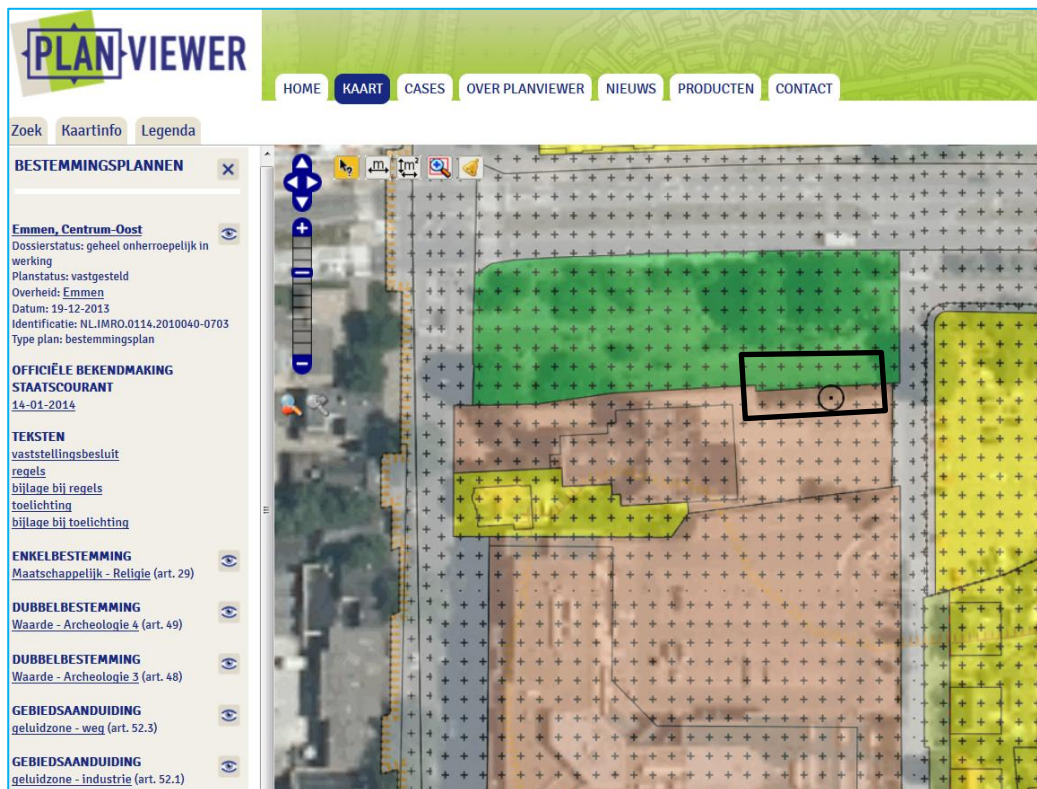
Het woningbouwplan gaat uit van de realisatie van 12 appartementen. Gelet op de omvang van 12 woningen is het plan aan te merken als een stedelijke ontwikkeling.

1.2.2 Aspect 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 waar het woongebouw dient te worden gerealiseerd is opgenomen in het bestemmingsplan Emmen, Centrum-Oost, zoals deze is vastgesteld op 19 december 2013.

De gronden waar het woongebouw zal worden gebouwd zijn in dit bestemmingsplan bestemd als 'Maatschappelijk – Religie' en 'Groen'. Tevens kent het plangebied een dubbelbestemming ten aanzien van archeologie (Waarde – Archeologie 3 (en 4) en gebiedsaanduidingen ten aanzien van geluid (Geluidzone – Weg en Geluidzone – Industrie).



De bestemmingen 'Maatschappelijk – Religie' en 'Groen' staan de bouw van woningen niet toe, er is geen sprake van enig bouwvlak waarbinnen de bouw van een woongebouw is toegestaan.

Ten opzichte van het geldende bestemmingsplan wordt met onderhavig plan meer bebouwing mogelijk gemaakt. Er is aldus sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

1.2.3

Aspect 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 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.

1.2.4

Aspect 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. Waarschijnlijk komt dit omdat deze woningen een te lage woonkwaliteit hebben. 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**.

Gelet op bovenstaande bevindingen kan worden geconcludeerd dat het onderhavige woningbouwplan voorziet in een kwalitatieve behoefte; het plan voorziet immers in **appartementen**. Er is en tekort aan deze categorieën.

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.

De gemeente wil 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 de realisatie van 12 appartementen. De locatie grenst direct aan het centrum.

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. Naar verwachting wordt medio 2018 een ontwerpbestemmingsplan voor Delftlanden tervisie 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.

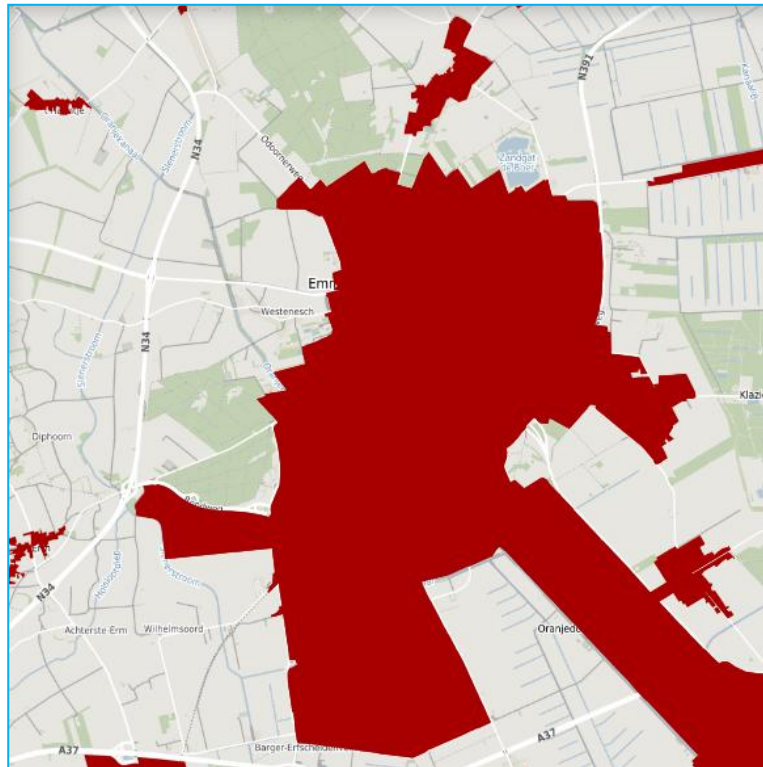
Verder kan nog aangegeven worden dat ook wordt ingezet op een doelgroepenbenadering die past binnen de kaders en tendensen die blijken uit de diverse woningmarktonderzoeken en woonvisie.

1.2.5

Aspect 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 grenst aan het centrum van Emmen en de directe omgeving bestaat uit bebouwing, bestaande uit woningen, kantoren 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, onderstaand is dat zichtbaar gemaakt waarbij duidelijk is dat de hele stad Emmen is aan te merken als 'bestaand stedelijk gebied'.



1.3 Conclusie Ladderonderzoek

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.