

Onderbouwing Ladder voor
duurzame verstedelijking
Emmen, Veldlaan 40

ONDERBOUWING LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING

EMMEN, VELDLAAN 40

Onderzoek: Onderbouwing Ladder voor duurzame verstedelijking
Project: Emmen, Veldlaan
Datum: November 2024



INHOUDSOPGAVE

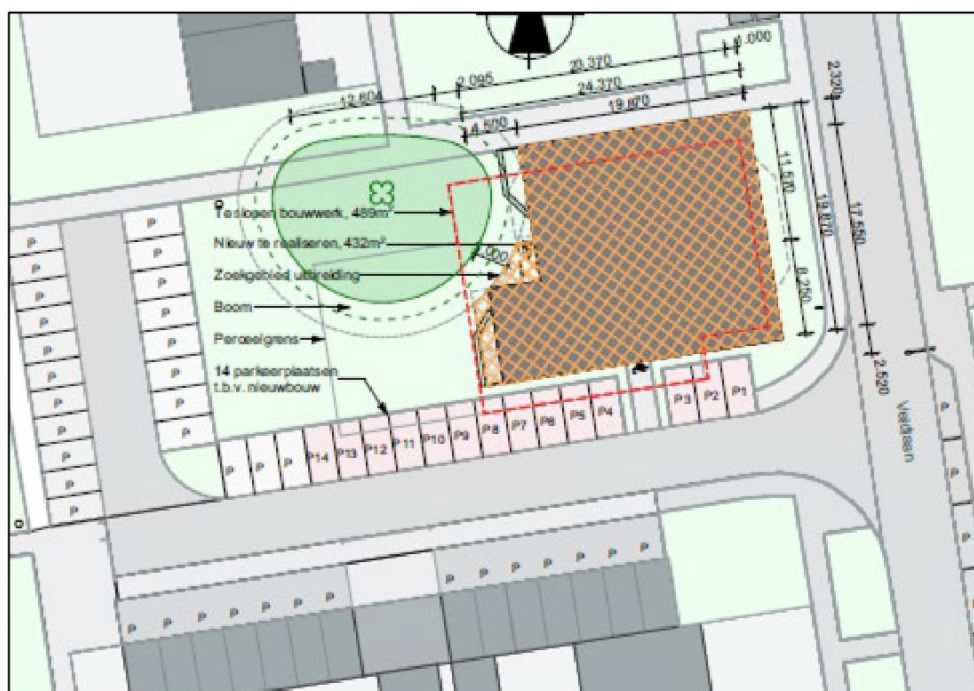
HOOFDSTUK 1	INLEIDING	3
HOOFDSTUK 2	WETTELIJK KADER.....	4
HOOFDSTUK 3	TOETSING VAN HET VOORNEMEN AAN DE LADDER	5
3.1	INLEIDING.....	5
3.2	RUIMTELIJK VERZORGINGSGEBIED	5
3.3	BEHOEFTE	6
3.4	STEDELIJK GEBIED.....	9
HOOFDSTUK 4	CONCLUSIE.....	10

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Voorliggende onderbouwing voor de ladder voor duurzame verstedelijking heeft betrekking op de locatie Veldlaan 40 te Emmen. Ter plaatse staat een momenteel leegstaand pand dat al geruime tijd buiten gebruik is.

Om de locatie een toekomstbestendige vervolgfunctie te geven, bestaat het voornemen om de bestaande bebouwing te slopen en ter plaatse een drielaags appartementengebouw met 12 appartementen te realiseren. Concreet gaat het hierbij om huurappartementen in het midden en hoger segment.

In afbeelding 1 is een uitsnede van de gewenste situatie opgenomen.



Afbeelding 1 Gewenste ontwikkeling (Bron: BBAW)

De voorgenomen ontwikkeling is niet in overeenstemming met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Om het voornemen mogelijk te maken wordt door middel van een omgevingsvergunning afgeweken van het geldende bestemmingsplan. Onderdeel van deze omgevingsvergunning is dat aangetoond moet worden dat wordt voldaan aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Voorliggende ladderonderbouwing voorziet in de benodigde toetsing in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

HOOFDSTUK 2 WETTELIJK KADER

In de SVIR (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, voorloper van de Nationale Omgevingsvisie) is de Ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. De Ladder is van toepassing op bestemmingsplannen, uitwerkings- en wijzigingsplannen en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder a sub 3 van de Wabo.

Deze Ladder is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 3.1.6, lid 2) opgenomen. Op 1 juli 2017 is de Ladder in het Besluit ruimtelijke ordening gewijzigd. Aanleiding voor de wijziging waren de in de praktijk gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van de Ladder en de wens om te komen tot een vereenvoudigd en geoptimaliseerd instrument. De knelpunten kwamen neer op onduidelijkheid over de begrippen “nieuwe stedelijke ontwikkeling”, “actuele regionale behoefte” en “bestaand stedelijk gebied”, regionale afstemming en onderzoekslasten. De belangrijkste wijzigingen zijn een vereenvoudiging door het loslaten van de afzonderlijke “treden” en het vervangen van het begrip “actuele regionale behoefte” door “behoefte”. Zowel voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen binnen als buiten bestaand stedelijk gebied, moet de behoefte worden beschreven.

Doel van de Ladder voor duurzame verstedelijking is een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Hierbij geldt een motiveringsvereiste voor het bevoegd gezag als nieuwe stedelijke ontwikkelingen planologisch mogelijk worden gemaakt.

Teneinde een ontwikkeling adequaat te kunnen toetsen aan de Ladder is het noodzakelijk inzicht te geven in de begrippen ‘bestaand stedelijk gebied’ en ‘stedelijke ontwikkeling’.

In de Bro zijn in artikel 1.1.1 definities opgenomen voor:

bestaand stedelijk gebied: ‘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’.

stedelijke ontwikkeling: ‘ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.’

Er is geen ondergrens bepaald voor wat een ‘stedelijke ontwikkeling’ is. Op basis van jurisprudentie blijkt dat de vraag of sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van die ontwikkeling, in relatie tot de omgeving. Voor wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf twaalf woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die Ladderplichtig is.

- 11 woningen: geen nieuwe stedelijke ontwikkeling (ABRvS 16 september 2015; ECLI:NL:RVS:2015:2921);
- 12 woningen: wel een nieuwe stedelijke ontwikkeling (ABRvS 25 maart 2015; ECLI:NL:RVS:2015:953).

Het begrip “woningbouwlocatie” (zoals opgenomen in de omschrijving van het begrip “stedelijke ontwikkeling” in artikel 1.1.1. Bro) is niet nader gedefinieerd. In de praktijk speelt daarom regelmatig de vraag hoe bepaald moet worden wanneer woningen één woningbouwlocatie vormen. Er is sprake van één woningbouwlocatie als er tussen de te realiseren woningen ruimtelijke en functionele samenhang bestaat. Uit de jurisprudentie volgt dat daarvoor onder meer betekenis toekomt aan de onderlinge afstand tussen de woningen.

Zoals hiervoor beschreven wordt door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) een woningbouwontwikkeling van 11 woningen niet gezien als een stedelijke ontwikkeling. Gelet op het feit dat de voorgenomen ontwikkeling uitgaat van de realisatie van 12 woningen, is er sprake van een stedelijke ontwikkeling.

Bij het beschrijven van de behoefte dient te worden uitgegaan van het saldo van de aantoonbare vraag naar de voorgenomen ontwikkeling (de komende tien jaar, zijnde de looptijd van het bestemmingsplan) verminderd met het aanbod in planologische besluiten, ook als het feitelijk nog niet is gerealiseerd (harde plancapaciteit). Daarnaast wordt de kwalitatieve behoefte uitgelicht.

HOOFDSTUK 3 TOETSING VAN HET VOORNEMEN AAN DE LADDER

3.1 Inleiding

De gemeente Emmen maakt onderdeel uit van de regio Zuidoost Drenthe. Zowel op regionaal als op gemeentelijk niveau is sprake van actueel woonbeleid. In voorliggend geval zijn de volgende woonbeleidsstukken geraadpleegd:

1. Regionale woondeal Zuidoost Drenthe (gemeenten en provincie Drenthe);
2. “BuitengeWoon Thuis in Emmen” Woonvisie 2022-2030 (gemeente Emmen);
3. Woningmarktonderzoek Gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen (regionaal).

3.2 Ruimtelijk verzorgingsgebied

Wanneer sprake is van een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ dient te worden beschreven dat deze voorziet in een behoefte. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. De aard en de omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen.

Voor woningbouwontwikkelingen kan dit schaalniveau de gemeentegrens overstijgen. Verhuisbewegingen geven hiervoor een goede indicatie. De Ladder verplicht niet in alle gevallen tot regionale afstemming. Op basis van de aard en de omvang van het woningbouwplan moet bepaald worden of regionale afstemming nodig is. Bij kleinschalige ontwikkelingen die geen gemeentegrens overstijgend effect hebben, is bovengemeentelijke afstemming niet nodig.

Volgens de Woonvisie 2022-2030 “BuitengeWoon Thuis in Emmen” vinden de meeste verhuisbewegingen plaats binnen de gemeente Emmen, de regio en daarna Noord-Nederland. Het aandeel vestigers uit het westen van het land blijft stabiel: zo’n 6% van het totaal aantal vestigers. Aan de andere kant, blijkt uit het woningmarktonderzoek dat 21% van de respondenten heeft aangegeven binnen nu en 2 jaar (waarschijnlijk) te gaan verhuizen. De neiging om te verhuizen is groter in gebieden waar mensen minder tevreden zijn over hun woonomgeving. Op deze plekken zijn ingrepen nodig om de tevredenheid te verbeteren. De overige verhuisredenen hebben te maken met de levensfase van onze bewoners. Jonge mensen willen groter wonen en senioren zijn ze op zoek naar een kleinere, levensloopbestendige woning.

Gevestigd uit:	Gemeente van vestiging					
	Borger Odoorn		Coevorden		Emmen	
Emmen	220	10%	410	12%	7.850	73%
Coevorden	50	2%	1.850	54%	420	4%
Borger-Odoorn	940	42%	50	1%	260	2%
Rest van Drenthe	210	9%	280	8%	400	4%
Rest van Noord Nederland	510	23%	280	8%	790	7%
West Nederland	170	8%	190	6%	500	5%
Oost Nederland	110	5%	280	8%	470	4%
Zuid Nederland	20	1%	70	2%	110	1%
Totaal verhuisde personen	2.230	100%	3.410	100%	10.800	100%
Binnen de gemeente verhuisd	940	42%	1.850	54%	7.850	73%
Van buiten gemeente	1.290	58%	1.560	46%	2.950	27%
Van buiten BOCE	1.020	46%	1.100	32%	2.270	21%
Van buiten Drenthe	810	36%	820	24%	1.870	17%
Van buiten Noord Nederland	300	13%	540	16%	1.080	10%

Tabel 1 Verhuisde personen naar herkomst (Bron: Woningmarktonderzoek Gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen)

Verder komt volgens het 'Woningmarktonderzoek Gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen' 73% van de verhuizingen uit de gemeente Emmen. Dit is tevens weergegeven in bovenstaande tabel. Gezien het bovenstaande wordt in voorliggend geval de focus van het verzorgingsgebied gelegd op de gemeente Emmen, maar er wordt in de komende paragrafen ook getoetst aan de regionale behoefte.

3.3 Behoefte

3.3.1 Kwantitatief

3.3.1.1 Regionaal

Op basis van de regionale woondeal Zuidoost Drenthe blijkt dat in de regio Drenthe in de periode van 2022 tot en met 2030 ten minste 13.000 woningen gebouwd worden. De gemeenten binnen Zuidoost Drenthe zijn verantwoordelijk voor de bouw van minimaal 4.177 woningen. Hiervan zullen er binnen de gemeente Emmen 2.703 woningen gebouwd moeten worden.

Volgens het 'Woningmarktonderzoek Gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen' bestaat er in 2030 een tekort aan woningen binnen de gemeente Emmen. Het tekort bestaat uit circa 1.230 woningen.

3.3.1.2 Gemeentelijk

In de vorige woonvisie 'Thuis in Emmen: Snoeien doet Bloeien 2018-2023' sprak de gemeente over een krimpregio. De nieuwe woonvisie gaat een andere richting in.

Emmen is geen krimpregio meer. Er is de ambitie om te bouwen aan een divers woningaanbod, herstructurering op te starten in meerdere gebieden, de focus te richten op het toevoegen van senior- en starterswoningen en om 4.000 woningen te bouwen in de periode van 2022-2030. Daarnaast legt de gemeente de focus op de leefbaarheid, beschikbaarheid, betaalbaarheid, wonen & zorg en duurzaamheid van de woningvoorraad en woonomgeving. In de woonvisie is per gebied een woonprogramma opgesteld. Het projectgebied maakt onderdeel uit van 'Emmen - Stad'.

Emmen is de grootste plaats in de gemeente en heeft een regiofunctie door het grote aanbod aan voorzieningen. Om de voorzieningen te behouden en hun positie te versterken zijn extra huishoudens en woningen nodig. Het centrum is het visitekaartje richting nieuwe inwoners. Het centrum van Emmen is een gastvrij, levendig en toekomstgericht centrum van hoge kwaliteit waar het goed wonen, werken en recreëren is. Binnen het Programma Emmen centrum (Emmen Vernieuwt) van de gemeente wordt er aan gewerkt om dit te versterken. In Emmen-centrum ambiëren we ook een meer diverse bevolkingssamenstelling, want nu is er veel vergrijzing.

In de naoorlogse wijken is de woningvoorraad verouderd en eenzijdig. In samenwerking met de corporaties zetten we in op sloop-nieuwbouw, renovatie, verduurzaming en het levensloopbestendig maken van woningen. Omdat corporaties afgelopen decennia veel bezit hebben verkocht, is sloopnieuwbouw maar beperkt haalbaar. Wat nieuwbouw betreft geven we de voorkeur aan inbreiding. Er zijn nog locaties binnen wijken waar woningen toegevoegd kunnen worden, waaronder transformatie locaties zoals leegstaande winkels, kantoren en scholen.

Er is tot 2030 nog een verwachte huishoudensgroei van zo'n 900 huishoudens. Hier komt nog de gewenste groei van vijf procent (1400 woningen) bij. Dit maakt dat er ruimte is voor de toevoeging van 2.300 woningen tot 2030. Deze groei is als volgt over Emmen verdeeld:

Emmen-Stad	Aantal woningen
Emmen-Centrum	1.300
Delftlanden	150 – 200
Na-oorlogse wijken (Angelslo, Bergeres, Emmerhout, Emmermeer)	650 – 800
Overige wijken	100 – 250
Totaal	2.300

Tabel 2 Woningmogelijkheden Emmen-stad (Bron: Woonvisie Emmen 2022-2030)

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat er door de verwachte huishoudensgroei en de extra groei binnen de stad Emmen, een woningbehoefte bestaat van 2.300 woningen.

Voor specifiek de wijk Angelslo (daar waar het projectgebied binnen ligt) gelden daarnaast de volgende ambities:

- De gemeente streeft naar twintig procent minder gezinsrijwoningen. De gemeente voegt andere woningtypen aan de wijk toe. Uiteindelijk wil de gemeente ook in Angelslo toe naar een lichte stijging van het aantal huishoudens en woningen en een meer diverse mix van doelgroepen.
- Op diverse locaties spelen nieuwbouwwontwikkelingen, onder andere aan de Veldlaan en op de locatie van de Oude Meerdijk (ook gemeentelijke kavels).
- De transformatie van een aantal voormalige locaties van het Drenthe College, mogelijk naar wonen, maatschappelijke voorzieningen of een combinatie hiervan.
- Het verduurzamen van 500 particuliere woningen in het kader van het Volkshuisvestingsfonds.
- Het behouden van de voorzieningen in de wijk, met name in het wijkwinkelcentrum.

Volgens de gemeente Emmen betreft de harde plancapaciteit op 1 januari 2023 595 woningen. Binnen de gemeente bestaat daarom ruimte voor woningbouw.

3.3.2 Toetsing aan de kwantitatieve behoefte

Voorliggend initiatief voorziet in de realisatie van 12 woningen. Binnen de regio Zuidoost Drenthe bestaat tussen 2022-2030 een woningvraag van circa 13.000 woningen. Daarvan zullen er binnen de gemeente Emmen circa 2.700 woningen worden gebouwd. Dit aantal geeft weer dat er binnen de gemeente Emmen veel vraag is naar woningen.

Verder blijkt uit het woningmarktonderzoek dat er in 2030 binnen de gemeente Emmen een woningtekort is van 1.230 woningen.

Vanuit de gemeentelijke woonvisie wordt tevens gestuurd op woningbouw, voor het gebied 'Emmen-stad' koerst de gemeente op 2.300 extra woningen.

Bovenstaande beleidstukken geven aan dat er een grote vraag naar woningen bestaat binnen de gemeente. Vanuit de harde plancapaciteit moet worden gekeken of er binnen de gemeente tevens ruimte is voor deze woningen. Op 1 januari 2023 bestaat de harde plancapaciteit uit 595 woningen. Zoals benoemd bestaat er volgens het 'Woningmarktonderzoek Gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen' in 2030 een woningtekort van 1.230 woningen binnen de gemeente Emmen. Dit wordt in voorliggend geval gezien als de kwantitatieve behoefte binnen de gemeente. De harde plancapaciteit van 595 woningen kan hier maar zeer beperkt in voorzien. Gezien het bovenstaande wordt gesteld dat er kwantitatieve behoefte is aan de beoogde woningbouwontwikkeling in Angelslo en binnen de gemeente Emmen.

Al met al wordt geconcludeerd dat er sprake is van kwantitatieve behoefte aan de voorgenomen woningbouwontwikkeling.

3.3.3 Kwalitatief

3.3.3.2 Regionaal

Het accent ligt nu sterk op de oplopende woningtekorten en de betaalbaarheid van woningen voor lage- en middeninkomensgroepen. Binnen de provincie Drenthe wordt ingezet op de realisatie van minimaal netto 3.100 sociale huur- en 900 middenhuurwoningen. Voor Zuidoost Drenthe wordt ingezet op ten minste een netto toevoeging van 1.041 sociale huurwoningen en 476 woningen in het middensegment.

3.3.3.2 Gemeentelijk

In het gemeentelijk woonbeleid is de kwalitatieve woonbehoefte gebaseerd op een woningmarktonderzoek in 2020. Uit het woningmarktonderzoek zijn een aantal conclusies getrokken.

Door gezinsverdunding neemt het aantal huishoudens tot 2030 toe met ongeveer 1.500 huishoudens. Een van de oorzaken is de afname van de gemiddelde huishoudensgrootte tot iets meer dan 2 personen. Ook neemt het aandeel huishoudens met een leeftijd van 75 jaar of ouder toe en er komt een grotere vraag naar sociale huurwoningen vanuit senioren. Daarnaast hebben externe ontwikkelingen, zoals landelijke krapte op de woningmarkt, ook invloed op het inwonertal. Dit is moeilijk te voorspellen.

De meeste verhuisbewegingen vinden plaats binnen de gemeente Emmen, de regio en daarna Noord-Nederland. Het aandeel vestigers uit het westen van het land blijft stabiel: zo'n 6% van het totaal aantal vestigers. Aan de andere kant, 21% van de respondenten heeft aangegeven binnen nu en 2 jaar (waarschijnlijk) te gaan verhuizen. De neiging om te verhuizen is groter in gebieden waar mensen minder tevreden zijn over hun woonomgeving. Op deze plekken zijn ingrepen nodig om de tevredenheid te verbeteren. De overige verhuisredenen hebben te maken met de levensfase van onze bewoners. Jonge mensen willen groter wonen en senioren zijn ze op zoek naar een kleinere, levensloopbestendige woning.

65% van de bewoners is tevreden of zeer tevreden over hun woning en woonomgeving. Er zijn een aantal locaties in de gemeente waar dit lager ligt, hier gaan we ons inzetten om de tevredenheid te verbeteren. Verder is er meer vraag dan aanbod naar woningen dichtbij voorzieningen in de grotere kernen en wonen in een landelijke omgeving.

Het aandeel 75-plussers in de gemeente Emmen zal toenemen. Deze groep inwoners wil de gemeente passend huisvesten. Hierdoor is het belangrijk dat er levensloopbestendige woningen gebouwd gaan worden. Dit stimuleert ook de doorstroming, waardoor er woningen beschikbaar komen voor starters. Daarnaast ontstaat er mogelijk een overschot aan koopwoningen met name goedkopere en ouderenwoningen. Het aanpassen van deze woningen aan de huidige kwaliteitseisen vraagt ingrepen aan zowel woningen als woonomgeving.

3.3.4 Toetsing van de kwalitatieve behoefte

In voorliggend geval wordt voorzien in 12 appartementen. Dit betreffen middendure tot dure huurappartementen. De appartementen zijn, door aanwezigheid van een lift in het woongebouw, levensloopbestendig en daarmee goed geschikt voor de doelgroep senioren. Gelet op de prijsklasse van een aantal appartementen, kan ook de doelgroep starters worden bediend. De duurdere huurappartementen zorgen daarnaast voor een doorstroming op de woningmarkt.

De provincie wil de doorstroom op de woningmarkt bevorderen en de betaalbaarheid van het woningaanbod stimuleren. De gemeente Emmen wil in de kern Angelslo minder grondgebonden rijwoningen en meer andere woningtypen mogelijk maken. De te realiseren appartementen voorzien hierin.

Kwalitatief gezien stuurt de provincie op een prettige fysieke leefomgeving met aandacht voor een kwalitatieve inrichting van straten en buurten. Regionaal wordt er ingezet op het toevoegen van sociale huurwoningen en woningen in het middensegment. De gemeente Emmen constateert een groeiend inwonersaantal met een groter aandeel huishoudens met een leeftijd van 75 jaar of ouder en wil daarom inzetten op levensloopbestendige woningen en doorstroom mogelijkheden. Met de beoogde ontwikkeling wordt voorzien in levensloopbestendige woningen, maar ook in starterswoningen waardoor er doorstroom gecreëerd wordt. Daarnaast betreffen het middeldure tot dure woningen, hetgeen aansluit bij de behoefte.

Al met al wordt geconcludeerd dat er sprake is van kwalitatieve behoefte aan de voorgenomen woningbouwontwikkeling.

3.3.5 Conclusie behoefte

Gezien de voorgaande paragrafen wordt er geconcludeerd dat er binnen de gemeente Emmen, maar ook binnen de wijk Angelslo, zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve behoefte naar de beoogde woningbouwontwikkeling bestaat.

3.4 Stedelijk gebied

Als de woningbouwontwikkeling voorziet in een behoefte en gepland is binnen bestaand stedelijk gebied, dan wordt voldaan aan de Ladder.

In voorliggend geval is sprake van een 'stedelijke ontwikkeling' op een locatie die onderdeel uitmaakt van het 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, en ook de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'. De beoogde ontwikkeling vindt namelijk plaats binnen bestaand stedelijk gebied.

HOOFDSTUK 4 CONCLUSIE

Gezien het vorenstaande wordt gesteld dat met de voorgenomen ontwikkeling wordt voldaan aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'.