

Bestemmingsplan 'Weiteveen, Zuidersloot achter nrs 39-51 (woningbouw)'

De Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: Ladder) is een instrument voor efficiënt ruimtegebruik. Het heeft een motiveringsvereiste voor 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 ruimtelijk ordening (Bro) en is vervolgens op 1 oktober 2012 in werking getreden. Op 1 juli 2017 is het Bro gewijzigd, waarbij een nieuwe Laddersystematiek geldt. Artikel 3.1.6 lid 2 Bro legt de Ladder als volgt uit:

“De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan de 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 staat als instrument niet op zichzelf, maar geeft mede vorm aan de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat voor een goede ruimtelijke ordening. Deze verantwoordelijkheid betekent dat de minister zorgt dat decentrale overheden over de juiste instrumenten beschikken om zorgvuldig ruimte te benutten. Het faciliteren van groei, het anticiperen op woonwensen en het toevoegen van diverse woonvormen in een eenzijdige woningvoorraad valt allemaal onder zorgvuldig ruimtegebruik.

De Ladder is alleen van toepassing als een plan 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 een uitgebreidere motivering vereist waarin wordt ingegaan op de vraag waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. 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?

Als er sprake van een “nieuw stedelijke ontwikkeling”, dan is een plan Ladderplichtig. Een stedelijke ontwikkeling wordt in artikel 1.1.1 Bro gedefinieerd als een:

“Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.”

De Laddertoets moet uitgevoerd worden wanneer er sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Voor wonen betekent dit dat er vanaf 12 woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Gezien de beoogde ontwikkeling van 21 woningen wordt aangenomen dat het project “Weiteveen, Zuidersloot achter nrs 39-51” een stedelijke ontwikkeling is.

Ad 2. Is de stedelijke ontwikkeling nieuw?

De Ladder is alleen van toepassing als de stedelijke ontwikkeling nieuw is. Daarvan is in beginsel sprake als het nieuwe bestemmingsplan meer bebouwing mogelijk maakt. Daarnaast is het een nieuwe ontwikkeling als er een functiewijziging van zodanige aard en omvang plaatsvindt. Het nieuwe plan heeft 21 woningen en in het plangebied zijn reeds 0 bestaande woningen gelegen: dit is een netto toevoeging van 21 woningen.

Naast een toevoeging van bebouwing verandert ook de aard en omvang van het gebied doormiddel van een functiewijziging. Het nieuwe ruimtelijke besluit maakt meer bebouwing mogelijk dan er op grond van de voorheen geldende planologische regime aanwezig was. De functie van het gebied verandert van sport (Bestemmingsplan Weiteveen, 2009) naar wonen. Er is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Ad 3. Wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied?

Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet de behoefte aan die ontwikkeling worden gemotiveerd. De behoefte moet bepaald worden binnen het ruimtelijke verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het ruimtelijke verzorgingsgebied is vooral beperkt tot de gemeente Emmen. De vrijstaande woningen, 2-onder-1 kappers, en rijwoningen zullen voornamelijk worden bewoond door starters en senioren uit de gemeente.

Het gros van de verhuisbewegingen vindt binnen de gemeentegrenzen plaats. Uit CBS-cijfers blijkt dat Emmenaren sterk georiënteerd zijn op eigen gemeente. Een vergelijking tussen de drie gemeenten Emmen, Coevorden en Borger-Odoorn in de regio Zuidoost-Drenthe laat het volgende zien: in 2019 verhuisden binnen de gemeente Emmen 5.310 personen (3.220 personen tussen wijken, 2.090 personen binnen wijken). Daartegenover verhuisden 185 personen van Emmen naar Borger-Odoorn verhuisden en 305 personen die van Emmen naar Coevorden verhuisden. Vanuit Borger-Odoorn en Coevorden verhuisden respectievelijk 200 en 350 personen naar Emmen. De voorgaande jaren laten een zelfde verhouding zien. Het woningmarktonderzoek 2020 laat zien dat het gemiddeld aantal verhuisde personen in de gemeente Emmen vooral Emmenaren zijn (73%) (zie tabel hieronder). Het aantal verhuisde personen vanuit Coevorden, Borger-Odoorn, rest van Drenthe, rest van Noord-Nederland en de rest van Nederland zijn aanzienlijk lager.

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%

Ad 4. Is er behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling?

De behoefte van de nieuwe stedelijke ontwikkeling moet beschreven worden. Er wordt gekeken naar de aantoonbare vraag van de voorgenomen ontwikkeling met het aanbod in planologische besluiten, ook als dit aanbod feitelijk nog niet is gerealiseerd (harde plancapaciteit).

Het woningmarktonderzoek 2020 laat zien hoe de bevolking van Emmen zich de komende jaren gaat ontwikkelen. Het aantal huishoudens groeit nog toe tot 2030 met bijna 1500 huishoudens. Op grond van de Woonvisie 2022-2030 (vastgesteld op 27 oktober 2022) wil de gemeente alleen nieuwbouw toestaan die een bijdrage levert aan een gevarieerd en kwalitatief gewenst woningaanbod. Daarnaast ambieert de gemeente om diverse seniorgeschikte woningen en starterswoningen te ontwikkelen en om herstructurering van oude woonbuurten te stimuleren. Als uitwerking van de Woonvisie 2022-2030 heeft de gemeente de Structuurvisie "Herprogrammering Woningbouw 2018-2028" ingetrokken. Daarnaast zijn er in de gemeente Emmen in 2020 190 woningen onttrokken vanuit de woningvoorraad. Dit komt over een sloop van 80 woningen heen. Dit beïnvloedt het woningaanbod en vraag naar woningen in de gemeente Emmen.

Ontwikkeling bevolking

Uit het woningmarktonderzoek 2020 komt informatie over de inwoners van Weiteveen. In Weiteveen wonen voornamelijk gezinnen (38%) en 1 en 2 persoons huishoudens van 55-74 jaar (37%). De laatste groep zal de komende jaren ouder worden, waardoor er een grotere wens ontstaat naar seniorenwoningen. Het "Weiteveen, Zuidersloot achter nrs 39-51" plan speelt hierop in door seniorenwoningen toe te voegen in Weiteveen. Seniorenwoningen zijn woningen geschikt voor iedereen vanaf ongeveer 65 jaar en geschikt

voor mensen die minder mobiel zijn. Vaak zijn dit kleinere woningen, zoals rijwoningen en 2-onder-1 kap woningen waar veel elementen gelijkvloers zijn en levensloopbestendige gebouwd kunnen worden. Van alle inwoners van Weiteveen behoort maar 5% tot de groep: 1 en 2 persoons huishoudens onder de 30 jaar. Dit is het laagste percentage van alle groepen in Weiteveen. Voor deze groep is het lastig om betaalbare woningen te vinden in Weiteveen. Daarnaast is een van de verhuisredenen in Weiteveen “ik ga trouwen/samenwonen” (6%). Dit geeft aan dat er vraag is naar starterswoningen: de inwoners zoeken nu op andere plekken de woningen doordat er niet genoeg aanbod is in Weiteveen om als starter te beginnen. Daarnaast helpen starters wel bij het behouden van voorzieningen in het dorp.

De verhuiscapaciteit van de inwoners laat zien dat de inwoners van Weiteveen honkvast zijn. 62% van de inwoners geeft aan waarschijnlijk niet of zeer zeker niet te gaan verhuizen. Dit is meer dan het gemiddelde van de gemeente Emmen (57%). De inwoners die wel zouden gaan verhuizen geven redenen aan als de woonomgeving, de huidige woning is te klein, de woning is niet levensloopbestendig en de woning is te groot. Er is een vraag naar diversiteit in woningtypes: groot, klein en levensloopbestendig. Het “Weiteveen, Zuidersloot achter nrs 39-51” plan voegt verschillende woningtypes (2-onder-1 kappers, vrijstaande woningen, rijwoningen) toe aan de huidige woningvoorraad. Dit creëert een grotere keuze voor starters en senioren. Senioren hebben levensloopbestendige en kleinere woningen nodig. Dit wordt door “Weiteveen, Zuidersloot achter nrs 39-51” plan toegevoegd aan de huidige woningvoorraad van Weiteveen. Hierdoor kunnen senioren blijven wonen in Weiteveen. Daarnaast kan het toevoegen van woningen voor senioren doorstroom stimuleren en starters hierdoor een plekje geven. Starters zoeken vooral betaalbare woningen: dit zijn vaak rijwoningen. Dit is in het “Weiteveen, Zuidersloot achter nrs 39-51” plan meegenomen.

Het woningmarktonderzoek 2020 laat zien dat de voorkeur van woningtype in Weiteveen vooral vrijstaande woningen zijn (51%) en rij- of tussenwoning (21%). Het “Weiteveen, Zuidersloot achter nrs 39-51” project bevat deze woningen en is gekoppeld aan de woonwensen van de inwoners.

Toevoeging van diversiteit aan de huidige woningvoorraad

De Woonvisie 2022-2030 beschrijft Weiteveen als een dorp dat groeit in populariteit als een plek om in te wonen. Het heeft een groene omgeving en biedt dagelijkse voorzieningen. De wens van inwoners in Weiteveen is om in eigen dorp te blijven wonen en om een wooncarrière te maken. De gemeente stimuleert daarom woningbouwontwikkelingen die diversiteit bieden in de huidige woningvoorraad, zodat doorstroom mogelijk is en om starters en startende gezinnen ruimte te geven op de woningmarkt. Senioren kunnen hierdoor naar levensloopbestendige- en kleinere woningen, passend bij de fase in hun wooncarrière. De Woonvisie BuitengeWoon Thuis in Emmen 2022-2030 benoemt het project “Weiteveen, Zuidersloot achter nrs 39-51” al. Hiermee wordt de voorlopige vraag aan woningen voldaan. De gemeente streeft naar een gedifferentieerde woningvoorraad en in Weiteveen is er ruimte om meer diversiteit toe te voegen zodat inwoners hun levenslang in eigen dorp kunnen blijven wonen. Door het aanbod licht uit te breiden ontstaat er ruimte voor starters en senioren om te starten en te blijven wonen in Weiteveen.

Toetsingskader woningbouw

Om ervoor te zorgen dat nieuwe bouwplannen aansluiten bij de (toekomstige) woningbehoefte hanteert de gemeente Emmen een afwegingskader woningbouw. Potentiële woningbouwlocaties worden beoordeeld op kwantitatieve en kwalitatieve afwegingskader. In de woonvisie 2018-2023 was deze strategie opgenomen, in de woonvisie 2022-2030 is hij geactualiseerd.

- We beoordelen woningbouwinitiatieven niet individueel maar in samenhang.
Het plan “Weiteveen, Zuidersloot achter nrs 39-51” speelt in op de aanhoudende vraag naar starters- en seniorenwoningen in Weiteveen. Daarnaast wordt een gebied bestemd sport heringericht. Dit is gekoppeld aan de vraag naar woningen vanuit de inwoners.
- We geven prioriteit aan plannen voor herstructurering, transformatie en inbreiding.
Het plan “Weiteveen, Zuidersloot achter nrs 39-51” is een inbreidingsplan. Het gaat om de bebouwing van een gebied bestemd als sport in Weiteveen, gelegen binnen bestaand stedelijk gebied.
- We geven prioriteit aan woningbouwplannen voor aandachtsgroepen.
In de Woonvisie 2022-2030 worden senioren, jongeren en starters, en kleinere huishoudens benoemd als aandachtsgroepen. Het plan “Weiteveen, Zuidersloot achter nrs 39-51” geeft prioriteit aan starters en senioren.
- Woningbouwplannen dragen bij aan een variërend en aantrekkelijk woonmilieu.

Het plan "Weiteveen, Zuidersloot achter nrs 39-51" speelt in op de vraag van diverse woningbouw in de huidige woningvoorraad door een mix van woningtypes aan te bieden. Daarnaast is er groen meegenomen bij het ontwerp van het plan.

- Woningbouwplannen dragen bij aan ruimtelijke kwaliteit.
Het project versterkt de ruimtelijke kwaliteit van het huidige gebied. Het plan betreft een aantal woningen en realisatie hiervan zal niet leiden tot knelpunten elders, in infrastructuur of bouwprojecten.

Ad 5. Ligt de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

In artikel 1.1.1 onder lid 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 een woonwijk in Weiteveen en wordt omringd door andere woningen en bestemd sportgebieden. Geconcludeerd kan worden dat het plangebied onderdeel is van het bestaand stedelijk gebied.

Conclusie Laddertoets

Geconcludeerd kan worden dat het project voldoet aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Het project voorziet in de kwalitatief en kwantitatief woningbehoefte in Weiteveen. Deze behoefte wordt opgevangen in bestaand stedelijk gebied.