

### **Project “Trumanstraat” – Veenoord (Nieuw-Amsterdam-Veenoord)**

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 stedelijk ontwikkeling?**

Als er sprake is van een “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 worden uitgevoerd wanneer er sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Jurisprudentie bepaald voor wonen dat er vanaf 12 woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Gezien de beoogde ontwikkeling van 8 2-onder-1 kap woningen, 8 vrijstaande woningen en 12 rijwoningen wordt aangenomen dat het project ‘Trumanstraat’ in Nieuw-Amsterdam-Veenoord 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 het beginsel sprake van als het nieuwe bestemmingsplan meer bebouwing mogelijk maakt in vergelijking met het vorige bestemmingsplan. Het nieuwe plan heeft 36 woningen en in het plangebied zijn reeds 40 bestaande woningen gelegen. Dit geeft een negatieve toevoeging van 4 woningen. Oftewel, het nieuwe bestemmingsplan is op dit punt niet Ladderplichtig.

Aan de andere kant is een plan wel Ladderplichtig wanneer er een nieuwe ontwikkeling plaatsvindt die een functiewijziging toepast van zodanige aard en omvang.

In het nieuwe plan wordt er geen aantal bebouwing toegevoegd aan de locatie in vergelijking met de oude situatie, maar de aard en omvang van de toegestane bebouwing veranderd wel ten opzichte van de oude situatie. De functie van het gebied in het huidige bestemmingsplan Nieuw-Amsterdam-Veenoord (vastgesteld 2011-12-22) is "Wonen – Twee aaneen". De functie in het nieuwe bestemmingsplan blijft wonen.

De Laddertoets is niet van toepassing op het plan 'Trumanstraat', maar het blijft noodzakelijk om de woningbouw te motiveren. Dit zal duidelijk moeten maken of er sprake is van goede ruimtelijke ordening.

### **Het plan 'Trumanstraat'**

De gemeente Emmen werkt momenteel aan versnelde woningbouwlocaties, één van deze uitwerkingen is de nieuwbouwlocatie 'Trumanstraat' in Nieuw-Amsterdam-Veenoord. Het plangebied 'Trumanstraat' ligt in Veenoord en wordt ontsloten door de straten Middenweg, Kennedystraat en Trumanstraat, en is ook gevestigd aan de Abraham Kuiperstraat. Het gaat om vier percelen in eigendom van de gemeente Emmen die in eigendom waren van Woonservice Drenthe. Doormiddel van een grondruil is het in handen van de gemeente Emmen. De oude bebouwing is reeds gesloopt. Het voornemen is om in het plangebied 36 woningen te realiseren, waarvan 8 2-onder-1 kap woningen, 8 vrijstaande woningen en 12 rijwoningen.

### **Doelgroep**

De doelgroep voor deze woningen zijn in eerste instantie gezinnen, kleine huishoudens en mogelijk starters. Door de verschillende woningtypes die aangeboden worden in het plan is het mogelijk voor verschillende gebruikers om gebruik te maken van de woningen. Het zal de mogelijkheid bieden voor doorstroming van woningen en het starten van een wooncarrière. Naar verwachting zal deze ontwikkeling vooral inspelen op de lokale en gemeentelijke behoefte: huishoudens met een binding met Nieuw-Amsterdam-Veenoord. Zie voor de onderbouwing van de doelgroep het kopje woningbehoefte.

### **Beleidskaders**

De gemeente Emmen heeft in 2022 haar woonvisie geactualiseerd. In de Woonvisie 2022-2030 "BuitengeWoon Thuis in Emmen" geeft de gemeente aan dat er nood is om meer hoogwaardige kwaliteit en meer verscheidene woningtypologieën aan de huidige woningvoorraad toe te voegen. Het woningmarktonderzoek 2020 laat zien hoe de bevolking van Emmen zich de komende jaren gaat ontwikkelen. Het woningmarktonderzoek is uitgezet in kader van de herijking van de woonvisie 2018-2023 "Snoeien doet bloeien". Het onderzoek laat zien dat het aantal huishoudens nog tot 2030 groeit met bijna 1500 huishoudens. De gemeente ambieert om diverse seniorgeschikte woningen en starterswoningen te ontwikkelen en om herstructurering van oude woonbuurten te stimuleren. Als uitwerking van de Woonvisie heeft de gemeente de Structuurvisie "Herprogrammering Woningbouw 2018-2028" ingetrokken.

Nieuw-Amsterdam-Veenoord is de grootste kern van het deelgebied de Velden met ruim aanbod aan voorzieningen, waaronder een treinstation. Door de voorzieningen is het dorp vaak in trek bij inwoners van de gemeente Emmen. Daarnaast zijn inwoners van Nieuw-Amsterdam-Veenoord honkvast. Op basis van het woningmarktonderzoek wordt er een lichte huishoudensgroei verwacht in de Velden. De meeste ruimte voor het toevoegen van woningen in de Velden is in Nieuw-Amsterdam-Veenoord. Nieuwe woningen hier moeten bijdragen aan het creëren van diversiteit van de woningvoorraad en ruimte bieden voor starters. Manieren om ruimte te bieden voor starters zijn 1) om te bouwen voor starters en 2) om ruimte te geven aan woonbehoeftes van huidige inwoners van het dorp. Hierdoor wordt er doorstroom op de woningmarkt gestimuleerd. Door het toevoegen van betaalbare woningen wordt er een kans gegeven aan starters, kleine huishoudens en gezinnen vanuit het dorp en de gemeente om te wonen in een gebied waar zij vandaan komen. De gemeente Emmen werkt toe naar een passende woningvoorraad en woonomgeving voor huidige en nieuwe inwoners. Hierbij hoort het toevoegen van diverse woningtypes in de verschillende gebieden. Het woningmarktonderzoek laat zien dat er vraag is naar koop- en huurwoningen, en vooral naar grondgebonden en betaalbare woningen.

### *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.  
*In het gebied Veenoord zijn er meer ontwikkelingen gaande, vanuit zowel Woonservice Drenthe als de gemeente. De 'Trumanstraat' speelt hierop in, door mogelijk sociale huur aan te bieden zodat er een mix van koop en huur ontstaat in het gebied. Eén van de andere versnelde woningbouwlocaties is de Ringlaan in Nieuw-Amsterdam-Veenoord. Dit plan bevat 16 starterswoningen. Het plan 'Trumanstraat' beantwoordt naast de vraag naar starterswoningen ook de vraag naar woningen voor kleine huishoudens en gezinnen.*
- We geven prioriteit aan plannen voor herstructurering, transformatie en inbreiding.  
*Het plan 'Trumanstraat' is een inbreidingsplan. Het gaat om de bebouwing van een braakliggende kavel in Nieuw-Amsterdam-Veenoord 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 'Trumanstraat' geeft prioriteit aan starterswoningen en gezinnen.*
- Woningbouwplannen dragen bij aan een variërend en aantrekkelijk woonmilieu.  
*Het plan 'Trumanstraat' speelt in op de vraag naar diverse woningbouw in de huidige woningvoorraad door een mix van woningtype in het project aan te bieden.*
- Woningbouwplannen dragen bij aan de 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.*

## Woningbehoefte

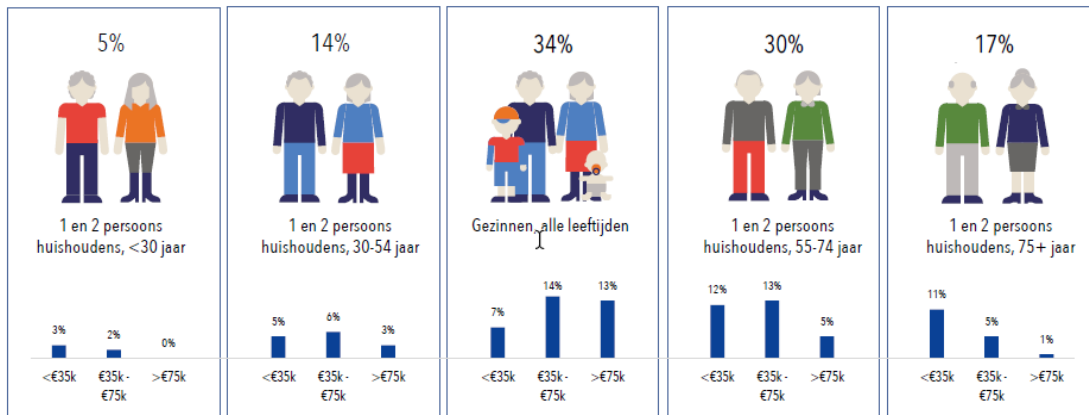
Het gros van de verhuisbewegingen vindt binnen de gemeentegrenzen plaats. Uit CBS-cijfers blijkt dat Emmenaren sterk georiënteerd zijn op eigen gemeente. Een vergelijking tussen de drie gemeenten Emmen, Coevorden en Borger-Odoorn in de regio Zuidoost-Drenthe laat het volgende zien: in 2019 verhuisden 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	
<b>Emmen</b>	<b>220</b>	<b>10%</b>	<b>410</b>	<b>12%</b>	<b>7.850</b>	<b>73%</b>
<b>Coevorden</b>	<b>50</b>	<b>2%</b>	<b>1.850</b>	<b>54%</b>	<b>420</b>	<b>4%</b>
<b>Borger-Odoorn</b>	<b>940</b>	<b>42%</b>	<b>50</b>	<b>1%</b>	<b>260</b>	<b>2%</b>
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%
<b>Totaal verhuisde personen</b>	<b>2.230</b>	<b>100%</b>	<b>3.410</b>	<b>100%</b>	<b>10.800</b>	<b>100%</b>
<b>Binnen de gemeente verhuisd</b>	<b>940</b>	<b>42%</b>	<b>1.850</b>	<b>54%</b>	<b>7.850</b>	<b>73%</b>
<b>Van buiten gemeente</b>	<b>1.290</b>	<b>58%</b>	<b>1.560</b>	<b>46%</b>	<b>2.950</b>	<b>27%</b>
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%

Inwoners uit Nieuw-Amsterdam-Veenoord zijn honkvast. Er verhuizen ongeveer 70 inwoners per jaar in 2017-2019 vanuit het dorp naar andere gebieden in de gemeente (CBS). Daarnaast verhuisden er minder mensen naar het gebied toe. CBS laat zien dat er in 2019 naar Veenoord vooral inwoners zijn van Nieuw-Amsterdam, Erica, Klazienaveen, Schoonebeek, Rietlanden en Parc Sandur. In 2017 en 2018 voegen hier zich

nog meer wijken binnen de gemeente Emmen zich aan toe. Op basis hiervan wordt er geconcludeerd dat de woningmarkt sterk lokaal georiënteerd is. De vraag naar woningen is vooral vanuit de gemeente afkomstig.

Nieuw-Amsterdam-Veenoord bestaat uit een samenstelling van vooral gezinnen van alle leeftijden (34%) en 1 en 2 persoons huishoudens van 55-74 jaar (30%) (Woningmarktonderzoek 2020).



### Verwachte kwantitatieve woningbehoefte

Voor de toekomstige kwantitatieve woningbehoefte baseren we ons op het meest recente woningmarktonderzoek (2020). Op basis van de huishoudensprognose concluderen we dat het aantal huishoudens in de gemeente Emmen met ongeveer 1.500 huishoudens groeit in de periode tot 2030. Er is tot 2030 nog een verwachte huishoudensgroei van 210 in de Velden. Dit maakt ruimte voor toevoegingen van woningen, zoals het plan 'Trumanstraat'.

De huidige harde plancapaciteit voor de Velden staat op 68. Het gaat hier in Nieuw-Amsterdam-Veenoord om eengezins- en meergezinswoningen in een gemixte prijssegment van dure koop en huur, en goedkope, middeldure koop. Op basis van de kwantitatieve behoefte van de huidige harde planlijst en de sloop van de eerdere woningen, kan er geconcludeerd worden dat er in kwantitatieve zin ruimte is voor toevoeging van 36 woningen op de locatie 'Trumanstraat'.

### Kwalitatieve woningbehoefte

In het woningmarktonderzoek 2020 wordt de woonbehoefte geanalyseerd. Inwoners willen graag in het dorp wonen, maar het is onmogelijk met bepaalde woonwensen. Voorkeur van woningen in Nieuw-Amsterdam-Veenoord zijn vooral naar vrijstaande woningen (31%), twee-onder-een kap woningen (21%), hoekwoning (15%) en rij- of tussenwoning (9%). Dit is een signaal om vrijstaande woningen, twee-onder-een kap woningen en rijwoningen toe te voegen aan de huidige woningvoorraad. Reden om het dorp te verlaten zijnde woonomgeving (27%), dat de woning niet levensloopbestendig is (16%), trouwen of samenwonen (6%), dichterbij wonen bij familie, vrienden of kennissen (6%) en de wens om zelfstandig te gaan wonen (2%). Dit laat zien dat er kwalitatief betaalbare woningen voor starters, kleine huishoudens en gezinnen toegevoegd moeten worden in verschillende woningtypes. Op basis hiervan kunnen we concluderen dat toevoeging van 36 woningen, waarvan 8 2-onder-1 kap woningen, 8 vrijstaande woningen en 12 rijwoningen past binnen de kwalitatieve vraag in Nieuw-Amsterdam-Veenoord. Het plan heeft vrijstaande woningen, twee-onder-een kap woningen en rijwoningen. Daarnaast zijn ze inzetbaar voor starters, kleine huishoudens en gezinnen.

**Het voorliggende plan voorziet in de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte in Nieuw-Amsterdam-Veenoord. De ontwikkeling voldoet daarmee aan de eisen die artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro aan de plantoelichting stelt.**