

### **Project 'Ringlaan' – 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 stedelijke 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 uitgevoerd worden 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 16 woningen, wordt aangenomen dat het project “Ringlaan” 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 beginsel sprake als het nieuwe bestemmingsplan meer bebouwing mogelijk maakt. Het bestemmingsplan “Nieuw-Amsterdam-Veenoord, Ringlaan” maakt de realisatie van 16 woningen mogelijk, tegenover 0 woningen middels het huidige bestemmingsplan (Nieuw-Amsterdam en Veenoord, vastgesteld 2011-12-22).

Naast een toevoeging van bebouwing verandert ook de aard en omvang van het gebied doormiddel van een functiewijziging. De huidige locatie is bestemd als ‘maatschappelijk’ en zal veranderen naar een woonbestemming (Bestemmingsplan Nieuw-Amsterdam en Veenoord, vastgesteld 2011-12-22). Het nieuwe ruimtelijke besluit maakt minder bebouwing mogelijk dan er grond van de voorheen geldende planologische

regime aanwezig was. De functie van het gebied verandert van maatschappelijke voorzieningen naar wonen. Er is dus sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

### Ad 3. Wat is het ruimtelijke verzorgingsgebied?

Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet de behoefte van die ontwikkeling gemotiveerd worden. 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 van het onderhavig plan beperkt zich tot de gemeente Emmen. De appartementen zullen voornamelijk bewoond worden door starters uit de gemeente en zullen gezien worden als starterswoningen. Starterswoningen worden gedefinieerd in de Woonvisie “BuitengeWoon Thuis in Emmen” 2022-2030 als “een woning die voor starters op de woningmarkt bereikbaar is. Het is een woning dat gekocht wordt met een hypotheek van maximaal 250.000 euro. Het is een starterswoning wanneer het de eerste keer is dat iemand een hypotheek aanvraagt, dus aangeboden aan mensen die nog niet eerder een huis hebben gekocht.” De woningen aan de Ringlaan zullen binnen deze prijsklasse vallen.

Het gros van de verhuisbewegingen vindt binnen de gemeentegrenzen plaats. Uit CBS-cijfers blijkt dat Emmenaren sterk zijn georiënteerd op de 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 en 305 personen die van Emmen naar Coevorden verhuisden. Van 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%
<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%

### 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 woningmarktonderzoek is uitgezet in kader voor de herijking van de woonvisie 2018-2023 “Snoeien doet bloeien”. Het aantal huishoudens groeit nog 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 heeft de gemeente de Structuurvisie “Herprogrammering Woningbouw 2018-2028” ingetrokken.

De gemeente Emmen werkt momenteel aan versnelde woningbouwlocaties, één van deze uitwerkingen is de nieuwbouwlocatie 'Ringlaan' in Nieuw-Amsterdam-Veenoord. Het plangebied ligt in Nieuw-Amsterdam. Het plan past in de visie van de gemeente Emmen doormiddel van het bouwen in woonbuurten als inbreiding, op een hoogstaande kwalitatieve manier. Het nu braakliggend gebied wordt getransformeerd tot een locatie geschikt voor woningen. Het plan voegt een andere type woning (appartementen) toe in vergelijking met de woontypes (vooral rijwoningen) die momenteel in de buurt aanwezig zijn, waardoor er diversiteit in woontypes en prijsklasse in het gebied ontstaat. Een ander plan dat nu versneld wordt opgezet, is de 'Trumanstraat' gelegen in Veenoord. Dit plan is gericht op gezinnen, kleine huishoudens en mogelijk starters. Beiden plannen beantwoorden verschillende behoeftes vanuit de inwoners van het dorp en de gemeente Emmen. Er is vraag naar appartementen, rijwoningen, 2-onder-1 kapwoningen en vrijstaande woningen.

#### *Toevoeging van diversiteit aan de huidige woningvoorraad*

Nieuw-Amsterdam-Veenoord is de grootste kern van het gebied de Velden in de gemeente Emmen met ruim aanbod aan voorzieningen, waaronder een treinstation, en is hierdoor vaak in trek bij mensen. De inwoners van Nieuw-Amsterdam-Veenoord zijn honkvast. Er wordt een lichte huishoudensgroei verwacht in de Velden op basis van de woningmarktonderzoek. De meeste ruimte voor het toevoegen van woningen in de Velden is in Nieuw-Amsterdam-Veenoord. Nieuwe woningen moeten bijdragen aan het creëren van diversiteit in de woningvoorraad en ruimte bieden voor starters. De aanpak en toevoegingen van woningen aan de Ringlaan, zal helpen om de buurt toekomstbestendig te maken. Door het toevoegen van starterswoningen wordt een kans gegeven voor starters vanuit het dorp en de gemeente om te wonen in een gebied waar zij vandaan komen. Vanwege de hoge woningprijzen hebben zij steeds minder kans op een woning, daarom wordt de ontwikkeling van nieuwe, betaalbare starterswoningen gestimuleerd. Daarnaast wordt er door het project groen en water toegevoegd aan de locatie. Dit is klimaatadaptief en heeft een positieve invloed op de leefbaarheid van het gebied.

#### *Ontwikkeling bevolking*

Het woningmarktonderzoek 2020 geeft inzicht in de bevolkingssamenstelling van Nieuw-Amsterdam-Veenoord. Het dorp bestaat vooral uit gezinnen (34%), 1 en 2 persoonshuishoudens van 55-74 jaar (30%). Het aantal 1- en 2-persoonshuishoudens onder de 30 jaar is maar 5%. Dit laat zien dat er niet veel mensen onder de 30 jaar blijven wonen in het dorp. Uit het woningmarktonderzoek blijkt dat er een vraag is vanuit naar starterswoningen. Er is vooral vraag naar betaalbare starterswoningen. De appartementen zijn bedoelt voor starters onder de 30 jaar: zij hebben behoefte aan goedkope woningen. De reden is dat deze groep een relatief laag inkomen heeft vergeleken met andere bevolkingsgroepen. 1 en 2 persoons huishoudens onder de 30 jaar hebben een inkomen van maximaal €75k terwijl andere doelgroepen meer hebben (gezinnen: 12% boven 75k, 1 en 2 persoonshuishoudens van 55-74 jaar: 5% boven 75k).

Inwoners uit Nieuw-Amsterdam-Veenoord zijn honkvast. In 2019 verhuisden 100 volwassenen vanuit Nieuw-Amsterdam-Veenoord naar andere plekken in de gemeente Emmen. Dit zijn vooral inwoners met een leeftijd van 18 tot 35 jaar (40%). Het woningmarktonderzoek 2020 geeft inzicht dat 30% van de inwoners waarschijnlijk niet, en 27% zeker niet gaan verhuizen aankomende jaren. Inwoners willen graag in het dorp wonen, maar het is onmogelijk met bepaalde woonwensen. Voorkeur van woningen in Nieuw-Amsterdam-Veenoord zijn onder andere appartementen met lift (14%) en benedenwoningen (6%) in een dorpse en landelijke setting (31% en 21% gewenst). Als verhuisredenen geven de inwoners de woonomgeving (27%), de woning is niet levensloopbestendig is (16%), trouwen of samenwonen (6%), dichterbij familie, vrienden of kennissen (6%), en de wens om zelfstandig te gaan wonen (2%). Dit is een signaal om woningen voor starters en kleine huishoudens toe te voegen in betaalbare woningtypes. Zodat er een diverse woningvoorraad ontstaat. Hierdoor is het mogelijk om een wooncarrière te hebben in eigen dorp.

#### *Toetsingskader woningbouw*

Om ervoor te zorgen dat nieuwe bouwplannen aansluiten bij de (toekomstige) woningbehoefte hanteert de gemeente Emmen een afwegingskader woningbouw. Potentiële woningbouwlocaties worden beoordeelt 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 'Ringlaan' speelt in op de aanhoudende vraag naar starterswoningen in Nieuw-Amsterdam-Veenoord en beantwoordt een andere vraag dan het plan 'Trumanstraat'. Het plan 'Trumanstraat' is gefocust op gezinnen en kleine huishoudens naast starters. De woningen hier zijn allemaal grondgebonden.*

- We geven prioriteit aan plannen voor herstructurering, transformatie en inbreiding.  
*Het plan 'Ringlaan' is een inbreidingsplan. Het gaat om de bebouwing van een gebied wat is bestemd als 'maatschappelijk' 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 'Ringlaan' geeft prioriteit aan starters.*
- Woningbouwplannen dragen bij aan een variërend en aantrekkelijk woonmilieu.  
*Het plan 'Ringlaan' speelt in op de vraag naar diverse woningbouw in de huidige eenzijdige woningvoorraad, door andere woningtypes toe te voegen. Daarnaast maakt dit plan het toevoegen van groen en water mogelijk.*
- Woningbouwplannen dragen bij aan de ruimtelijke kwaliteit.  
*Het project versterkt de ruimtelijke kwaliteit van het huidige braakliggende perceel. Het plan betreft het toevoegen van 16 woningen. De realisatie hiervan zal niet leiden tot knelpunten elders, zoals infrastructuur of overige bouwprojecten. Het toevoegen van water en groen van het plan helpt bij de ruimtelijke kwaliteit van het gebied, evenals het opvangen van water wat nu gebeurt in het gebied.*

#### *Conclusie*

Met het plan 'Ringlaan' in Nieuw-Amsterdam-Veenoord wordt een kwaliteit- en kwantiteitslag gemaakt voor het dorp. Een braakliggende kavel midden in een woonwijk wordt gebruikt om de behoefte van inwoners te faciliteren. De appartementen sluiten aan op de vraag naar kleinere woningen voor starters. De woningen zijn geschikt voor de wens vanuit het dorp, om het voor starters mogelijk te maken in het dorp te blijven wonen. Daarnaast voegt het een andere typologie en prijssegment toe aan de huidige woningvoorraad. Het voegt groen en water toe in het gebied, wat een aantrekkelijke woonomgeving creëert. Het verhoogt de belevingswaarde van de gemeente. Het plan bevat betaalbare woningen voor starters en faciliteert in deze aanwezige vraag in de gemeente Emmen.

#### **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 Nieuw-Amsterdam-Veenoord en is omringd door andere woningen. Geconcludeerd kan worden dat het plangebied onderdeel is van het bestaand stedelijk gebied.

#### **Conclusie Laddertoets**

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