Startnotitie Volkshuisvestingsprogramma 2027-2035
Gemeente Emmen











3 november 2026

Inhoud

Samenvatting 2
1. Inleiding 3
2. Aanleiding, doel en afbakening 4
3. Koppeling bestaand beleid 7
4. Visie en ambities Volkshuisvestingsprogramma 11
5. Inhoudelijke uitwerking 12
6. Uitvoeringsprogramma 20
7. Monitoring 21
8. Participatie- en communicatieplan 22
9. Planning 26
Bijlagen 28

Samenvatting

De gemeente Emmen stelt een Volkshuisvestingsprogramma 2027-2035 op als uitwerking van de Omgevingsvisie en vanwege wettelijke verplichting vanuit de Wet versterking regie volkshuisvesting. Het programma vervangt de huidige woonvisie en woonzorgvisie en geeft richting aan de volkshuisvestelijke opgaven tot 2035, met een doorkijk naar 2040.

Het Volkshuisvestingsprogramma richt zich op vier thema's:

1. Woningbouwprogramma 2027-2035
    - Realisatie van voldoende woningen passend bij de groeiambitie naar 120.000 inwoners.
    - Uitwerking van een woningbouwprogrammering naar aantallen, doelgroepen, woningtypen en prijsklassen.
    - Sturing op betaalbaarheid, sociale huur en voldoende plancapaciteit via overprogrammering.

2. Wonen, zorg en (urgente) aandachtsgroepen
    - Passende huisvesting voor inwoners met een zorg- of ondersteuningsvraag.
    - Aandacht voor ouderen, aandachtsgroepen, urgent woningzoekenden en wonen en zorg.
    - Aansluiting op de Woonzorgvisie, urgentieregeling en fair share-afspraken.

3. Bestaande woningvoorraad
    - Beter benutten van de bestaande voorraad door woningsplitsing, transformatie, woningdelen, optoppen en wonen op eigen erf.
    - Verduurzaming en levensloopbestendigheid blijven belangrijke aandachtspunten.

4. Toekomstbestendige leefomgeving
    - Woningbouw wordt verbonden met leefbaarheid, voorzieningen, gezondheid, klimaatadaptatie en ruimtelijke kwaliteit.
    - Er wordt gewerkt aan aantrekkelijke, inclusieve en toekomstbestendige wijken en dorpen.

Het programma wordt gebiedsgericht uitgewerkt per wijk en dorp. Via participatie, monitoring en een uitvoeringprogramma worden de ambities vertaald naar concrete acties. Het college stelt het definitieve Volkshuisvestingsprogramma uiterlijk vóór 1 juli 2027 vast.

1. Inleiding

De gemeente Emmen staat de komende jaren voor een omvangrijke woonopgave. Voldoende betaalbare, passende en toekomstbestendige woningen zijn essentieel voor de leefbaarheid en vitaliteit van de gemeente. Tegelijkertijd vragen ontwikkelingen zoals vergrijzing, veranderende huishoudens, duurzaamheid en de druk op de woningmarkt om gerichte keuzes en sturing. Met het Volkshuisvestingsprogramma geeft de gemeente invulling aan deze opgave en aan de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de Wet versterking regie volkshuisvesting. Het Volkshuisvestingsprogramma vormt daarnaast een nadere uitwerking van de ambities en kaders voor wonen uit de Omgevingsvisie Emmen 2040 ‘Sterke stad, vitale dorpen, veelzijdig buitengebied’ (2026).

Het Volkshuisvestingsprogramma geeft richting aan de samenwerking met bestaande en nieuwe inwoners, woningcorporaties, marktpartijen en maatschappelijke partners en vormt het kader voor het gemeentelijke woonbeleid. Samen wordt gewerkt aan voldoende betaalbare woningen, passende huisvesting voor aandachtsgroepen en leefbare wijken en dorpen.

Deze startnotitie markeert de start van het proces om het Volkshuisvestingsprogramma op te stellen. De notitie beschrijft de aanleiding, scope, visie en ambities, de inhoudelijke en wettelijke uitgangspunten, de participatieaanpak en de planning. De notitie dient als inhoudelijke en procesmatige basis voor het opstellen van het volkshuisvestingsprogramma.

1.1 Leeswijze

Deze startnotitie beschrijft de uitgangspunten, ambities, inhoudelijke koers en het proces voor het opstellen van het Volkshuisvestingsprogramma 2027-2035 van de gemeente Emmen. In hoofdstuk 2 wordt de aanleiding, het doel, de afbakening en de positie van het Volkshuisvestingprogramma binnen de Omgevingswet. Hoofdstuk 3 beschrijft de relatie met bestaand gemeentelijk, regionaal, provinciaal en landelijk beleid. Hier wordt duidelijk welke ambities vanuit bestaand beleid meegenomen en verwerkt worden in het nieuwe Volkshuisvestingsprogramma. In hoofdstuk 4 worden de visie en ambities voor de volkshuisvesting in de gemeente uiteengezet. Dit worden de visie en ambities waaraan het Volkshuisvestingsprogramma werkt. Hoofdstuk 5 vormt de inhoudelijke kern van de startnotitie en beschrijft de uitwerking van de vier hoofdthema’s: woningbouwprogramma, wonen, zorg en (urgente) aandachtsgroepen, bestaand woningvoorraad en toekomstbestendige leefomgeving inclusief de gebiedsgerichte benadering van het programma. Deze inhoudelijke uitwerking bevat wettelijke verplichtingen, uitwerkingen vanuit bestaand beleid opgenomen in hoofdstuk 3 en eerder vastgestelde uitgangspunten. In hoofdstuk 6 wordt toegelicht hoe deze ambities worden vertaald naar een uitvoeringsprogramma. Hoofdstuk 7 beschrijft de wijze waarop het programma wordt gemonitord. In hoofdstuk 8 wordt de participatie- en communicatieaanpak toegelicht. Tot slot geeft hoofdstuk 9 inzicht in de planning en de stappen richting vaststelling van het Volkshuisvestingsprogramma.

2. Aanleiding, doel en afbakening

2.1 Aanleiding

De directe aanleiding voor het opstellen van een Volkshuisvestingsprogramma is de inwerkingtreding van de Wet versterking regie volkshuisvesting op 1 juli 2026. Deze wet versterkt de regierol van de Rijksoverheid, de Provincie en de gemeente op het gebied van wonen en verplicht gemeenten hun volkshuisvestelijk beleid vast te leggen in een Volkshuisvestingsprogramma. Dit is tevens een verplichting vanuit de Omgevingswet, dat het Volkshuisvestingsprogramma benoemd als verplicht omgevingsprogramma. Ook vervangt het het programma na vaststelling in het college de huidige gemeentelijke Woonvisie 'BuitengeWoon Thuis in Emmen 2022-2030' en de Woonzorgvisie 'Wonen zonder zorgen 2023-2026'.

De gemeente Emmen grijpt deze wettelijke verplichting aan om de aanpak van onze lokale woningmarktuitdagingen te versterken o.a. op het gebied van wettelijke verplichtingen, demografische verplichtingen en veranderende woonbehoeftes. Daarbij gaat het onder meer om het realiseren van voldoende betaalbare woningen, het bieden van passende huisvesting aan aandachtsgroepen, het toekomstbestendig maken van de bestaande woningvoorraad, het versterken van de leefbaarheid in wijken en dorpen en het versnellen van de woningbouwrealisatie in de gemeente Emmen.

De gemeente Emmen heeft ruimte om te groeien en het doorzettingsvermogen om die verantwoorde groei ook waar te maken. Deze integrale schaalsprong is een middel om leefbaarheid, werkgelegenheid, voorzieningen en bereikbaarheid in stand te houden en te versterken. De ontwikkeling van Greenwise Campus, versterking van de economie, integrale aanpak van de stationsgebieden, de komst van de Nedersaksenlijn als onderdeel van een goede bereikbaarheid, de kansen voor extra werkgelegenheid en woningbouw en onze sterke positie als regiofunctie, maken het mogelijk om door te groeien naar 120.000 inwoners in 2040. Die groei is nodig om jongeren en gezinnen te behouden en aan te trekken, bovenregionale voorzieningen te behouden, zoals het ziekenhuis, theater en onze functie voor Regio Emmen duurzaam te verstevigen.
De ambitie om te groeien naar 120.000 inwoners in 2040 vraagt om een samenhangende woningbouw- en volkshuisvestingsstrategie. Dit alles vraagt om een programma dat ambities vertaalt naar concrete uitvoering binnen de geldende volkshuisvestelijke kaders, zoals vastgesteld in de Omgevingsvisie.

2.2 Doel

Het Volkshuisvestingsprogramma heeft als doel om richting te geven aan de integrale aanpak van de woonopgaven in de gemeente Emmen. Het programma verbindt de domeinen wonen en zorg en welzijn en geeft invulling aan de woonzorgopgave die voortvloeit uit maatschappelijke ontwikkelingen zoals vergrijzing, de huisvesting van aandachtsgroepen, het versterken van de leefbaarheid in wijken en dorpen en de opgaven binnen de Wmo. Daarnaast bevat het Volkshuisvestingsprogramma een concrete woningbouwprogrammering naar doelgroepen en prijssegmenten. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij zowel economische als demografische ontwikkelingen, de potentiële groei van de werkgelegenheid en de daarbij behorende huisvestingsvraag van toekomstige werknemers.

Het Volkshuisvestingsprogramma biedt een concrete richting en uitwerking voor de periode tot 2035 en geeft aanvullend een doorkijk naar 2040, de horizon van de Omgevingsvisie. Het Volkshuisvestingsprogramma biedt een belangrijke basis en is een uitnodiging voor samenwerking met bestaande en nieuwe inwoners, woningcorporaties, marktpartijen en

maatschappelijke partners. Het programma zorgt voor een gezamenlijke koers en geeft richting aan investeringen, programmering en bindende basis voor prestatieafspraken.

2.3 Afbakening

Het Volkshuisvestingsprogramma is een Omgevingsprogramma zoals omschreven in de Omgevingswet. Een Omgevingsprogramma is een concretisering en uitwerking van bovenliggende kaders en ambities uit de gemeentelijk Omgevingsvisie. Daarnaast is een Omgevingsprogramma concreet en bevat het duidelijke richtlijnen voor de realisatie van de doelen die in het Omgevingsprogramma en de Omgevingsvisie staan beschreven. Daarom moet het Volkshuisvestingsprogramma ook een Uitvoeringsprogramma bevatten waarin vervolgonderzoeken, acties en maatregelen worden benoemd. Omdat het Volkshuisvestingsprogramma een uitwerking is van de Omgevingsvisie, wordt deze door het college vastgesteld. Het vaststellen van een Omgevingsprogramma is namelijk de bevoegdheid van het college.

Wat bevat het Volkshuisvestingsprogramma niet?

Het Volkshuisvestingsprogramma is veelomvattend over de volkshuisvestelijke opgaven van de gemeente, maar kent daarnaast ook duidelijke grenzen. Voor thema's zoals mobiliteit, economie, openbare ruimte en duurzaamheid wordt verwezen naar de daarvoor geldende beleidskaders en (nog op te stellen) omgevingsprogramma's. Het Volkshuisvestingsprogramma bevat geen gedetailleerde uitwerking van individuele projecten, ruimtelijke plannen of investeringsbesluiten. Ook bevat het geen uitwerkingen van financiële of fiscale instrumenten (gemeentelijke belastingverordeningen, legesstructuren of gedetailleerde exploitatieplannen en grondexploitatieberekeningen). In het Volkshuisvestingsprogramma wordt geen strategie uitgewerkt voor de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad. Deze opgave krijgt een plaats in het Warmteprogramma, dat ook op dit moment wordt uitgewerkt. Het Volkshuisvestingsprogramma verwijst daarom voor de verdere uitwerking naar dit programma. Het Volkshuisvestingsprogramma geeft ook geen nieuwe kaders voor de inrichting van de openbare ruimte in de woonomgeving. Daarvoor wordt verwezen naar het Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte (IBOR) en de nog nader op te stellen omgevingsprogramma Duurzame Gezonde Leefomgeving. Uitgangspunten die voor de woonomgeving worden genoemd, komen daaruit voort. Het Volkshuisvestingsprogramma bevat daarnaast geen nieuw Wmo-beleid, maar legt wel nadrukkelijk de koppeling daarmee. Tot slot wijzigt het Volkshuisvestingsprogramma niet direct de planologische gebruiksrechten of bestemmingen van grond en bouwwerken. Dit gebeurt via latere procedures in bijvoorbeeld het omgevingsplan.

De relatie tussen het Volkshuisvestingsprogramma en het Programma Wonen

Het Volkshuisvestingsprogramma vormt het kader voor de gemeentelijke volkshuisvestingsopgaven. Het Volkshuisvestingsprogramma bevat niet alleen beleidskeuzes, maar vooral ook maatregelen, acties en prioriteiten voor de komende jaren in een uitvoeringsprogramma. Het Programma Wonen richt zich specifiek op de realisatie van de woningbouwopgave. Hiervoor vormen de doelstellingen en uitgangspunten van het Volkshuisvestingsprogramma straks het vertrekpunt om regie te voeren op de gewenste woningbouwprogrammering. Het Programma Wonen werkt aan de organisatie, uitvoering en voortgang van doelen met betrekking tot de woningbouwrealisatie. Het Programma Wonen voert straks ook een deel van de monitoring uit en zorgt voor (bij)sturing van de opgenomen acties en maatregelen met betrekking tot het realiseren van de woningbouwopgave volgens de (wettelijke) vereisten. Het Programma Wonen is de schakel tussen de ambities uit het Volkshuisvestingsprogramma en de dagelijkse uitvoering. Beleidsmatige acties of maatregelen uit het uitvoeringsprogramma van het Volkshuisvestingsprogramma vallen niet onder de verantwoordelijkheid van Programma Wonen.

2.4 Vervanging huidige beleid

Met de vaststelling van het Volkshuisvestingsprogramma komen de huidige Woonvisie ‘BuitengeWoon Thuis in Emmen’ en de Woonzorgvisie ‘Wonen zonder zorgen’ te vervallen. De ambities, beleidskeuzes en maatregelen uit deze documenten worden samengebracht en geactualiseerd in een samenhangend Volkshuisvestingsprogramma. Tijdens het opstellen van het programma wordt beoordeeld hoe andere beleidsstukken, visies of regels op het gebied van wonen zich verhouden tot het nieuwe programma. Het Volkshuisvestingsprogramma kan vervolgens aanleiding geven om (aanvullende) beleidsinstrumenten te ontwikkelen of bestaande beleidskaders in de Omgevingsvisie te actualiseren. Eventuele voorstellen hiervoor worden gedurende het proces van het opstellen van het Volkshuisvestingsprogramma uitgewerkt en/of opgenomen in het uitvoeringsprogramma.

3. Koppeling bestaand beleid

Het Volkshuisvestingsprogramma borduurt voort op de ambities, beleidsdoelen en afspraken van eerder vastgestelde stukken waaronder het coalitieakkoord, de Omgevingsvisie Emmen 2040, de Woonvisie 'BuitengeWoon Thuis in Emmen' en de Woonzorgvisie 'Wonen zonder zorgen'. In de volgende paragrafen wordt gerefereerd aan de uitgangspunten van bestaande documenten die worden opgenomen in het Volkshuisvestingsprogramma

3.1 Coalitieakkoord 2026

Het Volkshuisvestingsprogramma wordt opgesteld binnen de gemeentelijke, provinciale en landelijke kaders en ambities. Het coalitieakkoord 2026-2030 vormt daarbij een belangrijke bouwsteen. De in het coalitieakkoord benoemde ambities worden betrokken bij de analyse van de volkshuisvestelijke opgaven en, waar passend en uitvoerbaar, vertaald naar beleidskeuzes en maatregelen binnen het Volkshuisvestingsprogramma. Daarbij gaat het om inzet op behoud van de sociale woningvoorraad, kansen voor jongeren en starters, studentenhuisvesting, huisvesting voor aandachtsgroepen, transformatie van leegstaande vastgoed, nieuwe woningbouwlocaties, bescherming en beter benutten van de woningvoorraad en het bevorderen van betaalbaar wonen.

3.2 Omgevingsvisie Emmen 2040

In de Omgevingsvisie Emmen 2040 is een aantal kaders vastgesteld voor de woningbouwopgave en de woonomgeving. De kaders vormen de basis voor het Volkshuisvestingsprogramma en worden hierin verder uitgewerkt en geconcretiseerd. Het betreft de volgende onderdelen:

- **De realisatie van 10.000 extra woningen tot 2040**

De groei vindt verspreid plaats in de gemeente, waarbij in de stad Emmen en de kerndorpen ruimte is voor een groter deel van de opgave. De volgende verdeling wordt in het Volkshuisvestingsprogramma nader uitgewerkt:

- Uitbreiding Delftlanden: 1.000 woningen
- Ontwikkelingen Emmen-Centrum: 2.500 tot 3.000 woningen
- Herstructurering woonwijken Emmen: 800 tot 1.200 woningen
- Uitbreiding en inbreiding kerndorpen: 1.000 tot 1.500 woningen
- Autonome groei overige dorpen: 750 tot 1.500 woningen
- Ontwikkelingen buitengebied: 250 tot 500 woningen
- Nader te bepalen: 1.300 tot 3.700 woningen

Voor de locatiekeuze van nieuwe woningen vormen de leidende principes water- en bodemstructuur, de bereikbaarheid en de nabijheid van voorzieningen en werk belangrijke uitgangspunten die worden meegenomen. Hierbij gaat het ook om een goede balans tussen verdichting via inbreidings-, herstructurerings-, transformatie- en uitbreidingslocaties.

- **Differentiatie in woningvoorraad**

Om differentiatie in de woningvoorraad te bereiken wordt gelet op diverse woningtypologieën, woonmilieus, eigendomsvormen en prijsklassen. Hierbij is extra aandacht voor betaalbare en levensloopbestendige woningen. Het aanbod aan woningen voor kleinere huishoudens, jongeren (en studenten), ouderen, zorgvragers, aandachtsgroepen en nieuwe woon(zorg)concepten verdienen onze focus. Dit wordt verwerkt in de woningbouwprogrammering.

- **Het toekomstbestendig maken van de bestaande woningvoorraad**

Hierbij wordt nader invulling gegeven aan het uitgangspunt om ruimte te bieden voor woningsplitsing, optoppen en transformatie. Hierbij is het streven om de bestaande woningvoorraad beter te kunnen laten aansluiten op de veranderende woonbehoeften.

- **Gemengde en toekomstbestendige wijken en dorpen**

Er wordt ingezet op differentiatie waarbij gebiedsgericht wordt bepaald welke aanvullingen in woningtypologieën noodzakelijk zijn om aan de actuele en toekomstige woonbehoefte te voldoen. Daarnaast speelt het versterken van ontmoeting, verbetering van de leefbaarheid en sociale cohesie hierbij een rol in de woningbouwprogrammering. Het werken aan een gezonde, veilige, klimaatadaptieve en aantrekkelijke woonomgeving wordt in het Volkshuisvestingsprogramma verbonden aan nieuwbouwlocaties en herstructurering en verder uitgewerkt in andere nog op te stellen omgevingsprogramma's. Daarnaast is er aandacht voor natuurinclusieve en circulaire bouwmethoden.

3.3 Milieueffectrapportage Omgevingsvisie

Voor de Omgevingsvisie 2040 is een Milieueffectrapportage (MER) uitgevoerd. Deze rapportage biedt inzichten in mogelijke milieu-effecten van woningbouwontwikkelingen. Bij het opstellen van het Volkshuisvestingsprogramma worden de conclusies en aanbevelingen vanuit de MER meegenomen. Woningbouwopgaven die in het Volkshuisvestingsprogramma worden uitgewerkt sluiten aan bij de ontwikkelrichtingen die in de MER zijn beoordeeld. Daarbij kan gedacht worden aan:

- het beter benutten van de bestaande woningvoorraad, bijvoorbeeld door woningdeling, woningsplitsing en optoppen;
- herstructurering en transformatie van bestaande gebieden naar gemengde en toekomstbestendige wijken en buurten;
- uitbreiding van woongebieden, waaronder Delftlanden;
- toevoeging van woningen in Emmen en de kerndorpen;
- herontwikkeling van vrijkomende agrarische bebouwing (VAB-locaties).

Het detailniveau van het Volkshuisvestingsprogramma is medebepalend voor de vraag of een aanvullende of verdiepende milieueffectrapportage noodzakelijk is. Op voorhand wordt geen aanleiding gezien voor het opstellen van een plan-MER voor het Volkshuisvestingsprogramma. Het programma vormt primair een uitwerking van de woonambities uit de Omgevingsvisie en bouwt voort op de daarvoor uitgevoerde milieubeoordeling. Naar verwachting worden geen nieuwe grootschalige woningbouwlocaties aangewezen of andere kaderstellende ruimtelijke keuzes gemaakt die niet al in de Omgevingsvisie zijn beschouwd. De nadruk ligt op het programmeren van de woningbouwopgave, het benutten van de bestaande woningvoorraad en het uitvoeren van bestaand beleid. Als gedurende het proces blijkt dat nieuwe grootschalige woningbouwlocaties of andere mer-(beoordelings)plichtige ontwikkelingen alsnog onderdeel worden van het programma, wordt opnieuw beoordeeld of een aanvullende milieueffectrapportage noodzakelijk is.

3.4 Woonvisie 'BuitengeWoon Thuis in Emmen'

Waar de woonvisie 'BuitengeWoon Thuis in Emmen' tot 2030 loopt en het Volkshuisvestingsprogramma van 2027-2035 loopt, zijn er ambities, beleidsdoelen en afspraken waarop het Volkshuisvestingsprogramma op voortborduurt vanuit de woonvisie. Onderstaande bestaande ambities, beleidsdoelen en afspraken vanuit de woonvisie worden overgenomen als uitgangspunten voor het Volkshuisvestingsprogramma.

Woningbouwprogramma 2027-2035

- Een groei van 4.000 woningen tot 2030;

- De gemeente biedt een grotere diversiteit aan woningen in de wijken en dorpen aan.
- De gemeente geeft prioriteit aan plannen voor herstructurering, transformatie en inbreiding;
- Woningbouwplannen dragen bij aan een variërend en aantrekkelijk woonmilieu;
- Woningbouwplannen dragen bij aan de ruimtelijke kwaliteit;
- Iedere inwoner moet passend kunnen wonen binnen zijn of haar financiële mogelijkheden.

Wonen, zorg en (urgente) aandachtsgroepen

- De gemeente geeft ruimte aan mensen die op een andere manier willen of moeten leven;
- Inwoners moeten zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen in hun eigen buurt;
- De gemeente vindt het belangrijk dat iedereen zich welkom voelt in de wijk. Daarom heeft de gemeente aandacht voor een zogenaamde 'zachte landing' in de wijk;
- De gemeente zet in om meer ontmoetingsmogelijkheden te realiseren, niet alleen in de openbare ruimte maar ook binnen nieuwe woningbouwplannen;
- De gemeente zorgt voor een woningvoorraad die beter aansluit bij de veranderende behoefte van ouderen.

Bestaande woningvoorraad

- De gemeente streeft naar een toekomstbestendige woningvoorraad voor onze inwoners: zonder bouwkundige gebreken, comfortabel, betaalbaar, levensloopbestendig en energieneutraal;
- De gemeente werkt in verschillende projecten aan het toekomstbestendig maken van de woningvoorraad en het verbeteren van de leefomgeving.

Toekomstbestendige leefomgeving

- Emmen draagt zorg voor een aantrekkelijke, leefbare woonomgeving waar iedereen zich thuis voelt en zichzelf naar vermogen kan redden;
- De gemeente werkt aan een duurzame en klimaatbestendige woonomgeving;
- De gemeente blijft inzetten op het verbeteren van leefbaarheid in onze wijken en dorpen;
- De gemeente wil het voorzieningenniveau in de wijken en dorpen behouden en versterken;
- Bij gebiedsontwikkeling besteedt de gemeente in de planvorming voldoende aandacht aan positieve gezondheid;
- De gemeente neemt circulair en biobased bouwen mee als belangrijke onderdelen van onze bouwopgave.

3.5 Woonzorgvisie ‘Wonen zonder zorgen’

Het Volkshuisvestingsprogramma borduurt voort op de ambities, beleidsdoelen en afspraken vanuit de woonzorgvisie ‘Wonen zonder zorgen’. Deze zijn hieronder benoemd.

Woningbouwprogramma 2027-2035

- Iedereen die zelfstandig wil gaan wonen of blijven wonen - en daarbij een ondersteunings- of zorgvraag heeft - vindt een plek in één van de BOCE-gemeenten;
- Voldoende woningen op de juiste plek met de gewenste kwaliteiten realiseren om aan de vraag aan passende (nieuwbouw) woningen en woonvormen te voldoen;
- De gemeente faciliteert een wooncarrière in de eigen omgeving.

Wonen, zorg en (urgente) aandachtsgroepen

- Dat alle inwoners, met en zonder beperkingen, jong en oud, passend kunnen wonen en leven, zich veilig voelen in hun omgeving en kunnen meedoen als ze willen;
- De gemeente draagt bij aan het mogelijk maken van langer thuis wonen;
- De gemeente stimuleert nieuwe woonvormen voor senioren en uitstromers;
- De gemeente zet in op voldoende beschikbare woningen voor aandachtsgroepen.

Bestaande woningvoorraad

- In de wijken en dorpen werken we aan duurzame en levensloopbestendige woningen en woonomgeving;
- Het aanpassen van de bestaande woningvoorraad zodanig dat inwoners die zelfstandig in hun huidige woning willen blijven wonen dat zo lang mogelijk kunnen.

Toekomstbestendige leefomgeving

- De gemeente zet in om te werken aan gezonde, informele en inclusieve wijken en dorpen. Gezonde, informele en inclusieve wijken en dorpen waar mensen prettig in een aantrekkelijke woonomgeving kunnen wonen en leven;
- Een woonomgeving waar inwoners zich prettig voelen, in een veilige en toegankelijke woonomgeving;
- De woonomgeving/openbare ruimte stimuleert gezond gedrag.

3.6 Landelijke, provinciale en regionale documenten

Het Volkshuisvestingsprogramma bouwt hiernaast voort op de ambities, beleidsdoelen en afspraken uit de volgende documenten:

<u>Landelijk</u>

- Nationale Woon- en Bouwagenda (vaststellingsdatum 2022);
- Nationale prestatieafspraken 2025-2035 (vaststellingsdatum 2024);
- Ontwerp Nota Ruimte (lag tot eind 2025 ter inzage, verwacht vaststelling in 2026);
- Wet versterking regie volkshuisvesting (vaststellingsdatum 1 juli 2026);
- Omgevingswet (vaststellingsdatum 1 januari 2024);
- Woningwet 2015 (actuele wijziging op 1 juli 2026);
- Huisvestingswet 2014 (actuele wijziging op 1 juli 2026).

<u>Provinciaal / regionaal</u>

- Concept Provinciaal Volkshuisvestingsprogramma Drenthe (oktober 2026);
- Regionale Woondeal Zuidoost Drenthe[1] (vaststellingsdatum 2022);
- Drentse Woonagenda 2024-2028 (vaststellingsdatum 2023);
- Uitstroomconvenant WeerThuis (ondertekening 2022).

[1] De regio werkt momenteel aan het actualiseren van de Woondeal.

4. Visie en ambities Volkshuisvestingsprogramma

4.1 Visie

De visie uit de Woonvisie ‘BuitengeWoon Thuis in Emmen’ 2022-2030 blijft een waardevolle basis voor het Volkshuisvestingsprogramma en wordt daarom in de basis behouden. Er is daarom alleen een tekstuele aanpassing gedaan. In de herschreven visie is er meer aandacht voor hoe inwoners wonen in de gemeente Emmen dan alleen aandacht voor de woningen zelf. Het Volkshuisvestingsprogramma gaat namelijk verder dan alleen de letterlijke woningen, ook de woonomgeving en haar bewoners staan centraal. De onderliggende opgaven zijn nog altijd actueel: het zorgen voor voldoende woningen, het creëren van passende huisvesting voor verschillende doelgroepen, het behouden van leefbare wijken en dorpen en het versterken van de kwaliteit van de woonomgeving. De visie voor het Volkshuisvestingsprogramma is daarom de visie op basis van de vastgestelde visie uit de Woonvisie ‘BuitengeWoon Thuis in Emmen’.

> “In de gemeente Emmen kan iedereen prettig en passend wonen in gevarieerde woonmilieus, van stedelijk tot dorps en landelijk wonen. Er is een breed en duurzaam woningaanbod in alle kernen dat aansluit op uiteenlopende woonwensen, levensfasen en financiële mogelijkheden van huidige en toekomstige inwoners.”

4.2 Ambities

Zoals eerder benoemd, de ambities uit de Woonvisie 'BuitengeWoon Thuis in Emmen' zijn eveneens actueel voor het Volkshuisvestingsprogramma. Tegelijkertijd is de context waarin het volkshuisvestelijk beleid wordt uitgevoerd de afgelopen jaren veranderd. De invoering van de Wet versterking regie volkshuisvesting legt meer nadruk op sturing, programmering en regionale afstemming binnen de volkshuisvesting. Daarnaast zijn thema’s als woningbouwprogrammering, huisvesting van aandachtsgroepen, het combineren van wonen en zorg, de bestaande woningvoorraad en de kwaliteit van de leefomgeving nadrukkelijker op de voorgrond gekomen. Om die reden zijn de ambities uit de woonvisie geactualiseerd en waar nodig aangescherpt. De kern van de eerdere ambities blijft actueel, maar de formulering is aangepast zodat deze beter aansluit bij de huidige wettelijke kaders, maatschappelijke ontwikkelingen en de opbouw van het Volkshuisvestingsprogramma. Daarbij zijn de ambities nadrukkelijk gekoppeld aan de vier hoofdthema’s van het programma:

1. **Woningbouwprogramma:** De gemeente Emmen zet in op een toekomstbestendige uitbreiding van de woningvoorraad om ruimte te bieden aan groei van het inwonertal en zo de leefbaarheid, vitaliteit en het voorzieningenniveau duurzaam te versterken;
2. **Wonen, zorg en (urgente) aandachtsgroepen:** De gemeente Emmen draagt zorg voor passende woonplekken voor alle inwoners en voorziet daarbij in de specifieke woon- en zorgbehoeften van aandachtsgroepen, zodat iedereen zich welkom, veilig en thuis kan voelen;
3. **Bestaande woningvoorraad:** De gemeente Emmen stimuleert de verbetering, verduurzaming en het beter benutten van de bestaande woningvoorraad, zodat deze aansluit bij de woonbehoeften van inwoners;
4. **Toekomstbestendige leefomgeving:** De gemeente Emmen bouwt aan toekomstbestendige en leefbare wijken en dorpen waar mensen prettig wonen en elkaar kunnen ontmoeten.

Door de visie uit de Woonvisie te behouden en de ambities te actualiseren ontstaat een heldere verbinding tussen bestaand beleid en de nieuwe wettelijke en maatschappelijke opgaven. Het Volkshuisvestingsprogramma bouwt daarmee voort op de ingezette koers, maar geeft tegelijkertijd richting aan de uitdagingen van vandaag en morgen.

5. Inhoudelijke uitwerking

De inhoudelijke uitwerking van het Volkshuisvestingsprogramma is opgebouwd aan de hand van de vier hoofdthema's: 1) beschikbaarheid en betaalbaarheid (woningbouwprogramma), 2) wonen, zorg en (urgente) aandachtsgroepen, 3) bestaande woningvoorraad en 4) een toekomstbestendige leefomgeving. Deze sluiten aan bij de thema's die vanuit de Wet versterking regie volkshuisvesting centraal moeten staan binnen het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. Per thema worden de relevante opgaven en uitgangspunten beschreven. Deze zijn ook gekoppeld aan de eerdergenoemde ambities (hoofdstuk 4). De opgaven per thema worden ook integraal benaderd. De inhoudelijke uitwerking hangt nauw met elkaar samen en worden daarom ook niet los van elkaar beschouwd. Hiermee ontstaat een samenhangend beeld van de volkshuisvestelijke opgaven en de wijze waarop de gemeente hier de komende jaren invulling aan geeft. De uitgangspunten zoals vastgesteld in 'Uitgangspunten voor Startnotitie Volkshuisvestingsprogramma Gemeente Emmen (juni 2026)' vormen een belangrijke basis voor dit document en zijn hierin verwerkt.

5.1 Woningbouwprogramma 2027-2035

Op basis van de Wet versterking regie op de volkshuisvesting beschrijft het Volkshuisvestingsprogramma hoe wordt toegewerkt naar een woningvoorraad qua omvang, kwaliteit en samenstelling aansluit op de woonbehoefte binnen de gemeente. Hierbij moet worden omschreven welke plancapaciteit nodig is om dit te bereiken. Dit betekent dat er in het Volkshuisvestingsprogramma een woningbouwprogrammering wordt uitgewerkt. Deze programmering zal zowel kwantitatief (aantallen), als kwalitatief (woningtypen/doelgroepen) zijn, waarbij rekening wordt gehouden met de (wettelijke) betaalbaarheidseisen. Daarvoor wordt gebruikt gemaakt van de onderstaande uitgangspunten.

5.1.1 Beschikbaarheid

- De gemeente volgt het groeiscenario en realiseren tot 2040 10.000 woningen.

De ambitie van de gemeente Emmen vanuit de woonvisie 'BuitengeWoon Thuis in Emmen' is om van 2022 tot en met 2030 4.000 woningen toe te voegen aan de woningvoorraad. In de nog vast te stellen Omgevingsvisie is opgenomen om 10.000 woningen toe te voegen aan de woningvoorraad (waarvan 4.000 woningen van 2022 tot en met 2030). Hiervan is een deel al gerealiseerd (tabel 1). De benodigde woningbouw draagt bij aan de ambitie om te groeien naar 120.000 inwoners. Deze groei versterkt het draagvlak voor voorzieningen, ondersteunt de economische ontwikkeling en helpt de gemeentelijke ambities op het gebied van wonen, werken en leefbaarheid te realiseren. De economische ambities van de gemeente hebben invloed op het type woningen dat nodig is. Daarbij is niet alleen aandacht voor de huisvesting van huidige inwoners, maar ook voor doelgroepen die een bijdrage kunnen leveren aan de vitaliteit en ontwikkeling van de gemeente, zoals jongeren, gezinnen, starters, terugkeerders, kenniswerkers en medewerkers in kansrijke economische sectoren.

Om de woningbouwdoelstellingen daadwerkelijk te kunnen realiseren is het vanuit de Wet versterking regie volkshuisvesting een verplichting om meer woningen te programmeren dan uiteindelijk naar verwachting worden opgeleverd. In dat kader wordt gewerkt met een overprogrammering van ten minste 130% van de woningbouwopgave. Hiermee wordt voldoende plancapaciteit beschikbaar gehouden om planuitval en vertraging op te vangen en de realisatie van de woningbouwdoelen te borgen. In het Volkshuisvestingsprogramma wordt uitgewerkt hoe de gemeente Emmen invulling geeft aan deze overprogrammering. Daarbij wordt gekeken naar een evenwichtige spreiding van de plancapaciteit over de gemeente, de fasering van ontwikkelingen, de uitvoerbaarheid van plannen en de aansluiting bij de woningbehoefte. Overprogrammering betekent hierbij niet dat alle geprogrammeerde woningen daadwerkelijk

worden gerealiseerd, maar dat voldoende capaciteit beschikbaar is om de gewenste woningbouwproductie te kunnen behalen.

Tabel 1. Huidige opgaven woningbouwambities

Netto aantallen	**Woningbouwaantallen**	**Waarvan gerealiseerd t/m 2025**	**Waarvan resteert**	**Plancapaciteit**	**Resterend (incl. 130% overprogrammering)**
Woonvisie ambitie 2022-2030	4.000	1.009 (CBS, december 2025)	2.991	Hard: 577 Zacht: 1.789 Totaal: 2.366	1.960 (130% = 5.200 woningen)
2030-2035	3.000	-	3.000	Zacht: 2.231	1.669 (130% = 3.900 woningen)
Omgevingsvisie 2022-2040	10.000	1.009 (CBS, december 2025)	8.991	Hard: 577 Zacht: 4.020 Totaal: 4.597	7.394 (130% = 13.000 woningen)

In het Woningbehoefteonderzoek 2026 (Stec groep) is de gemeentelijke groeiambitie vertaald naar het groeiscenario waarin het uitgangspunt is om 10.000 woningen toe te voegen (tabel 2). In de onderstaande tabel is de splitsing naar doelgroepen weergegeven die volgens het woningbehoefteonderzoek van toepassing is voor de verdeling van deze 10.000 woningen.

Tabel 2. Prognose gemeente Emmen naar doelgroepen (groeiscenario)

Doelgroepen	**2025**	**Groeiscenario**
Alleenstaanden & stellen <35 jaar	5.275	+320 (+6%)
Gezinnen	15.825	+2.625 (+17%)
Alleenstaanden & stellen 35-55 jaar	5.680	+2.465 (+43%)
Alleenstaanden & stellen 55-75	14.985	+840 (+6%)
Alleenstaanden & stellen >75 jaar	8.470	+3.690 (+44%)
Overig*	245	+95 (+39%)
Totaal	50.480	+10.040 (+20%)

Bron: Bevolkings- en huishoudensprognose gemeente Emmen (2025), Primos2024 & berekeningen Stec Groep (2026). Afgerond op vijftallen. *Overige huishoudens zijn geen alleenstaanden, stellen of gezinnen, dus bijvoorbeeld huishoudens bestaande uit drie volwassenen of meer.*

- De gemeente bouwt een groot deel van de nieuwbouwwoningen nultreden.

Vanuit het Woningbehoefteonderzoek 2026 (Stec groep) wordt geconcludeerd en geadviseerd om woningen in nieuwbouw standaard als nultredenproduct op te leveren om aan te sluiten op de vergrijzing, maar ook omdat deze woningen voor een brede doelgroep inzetbaar zijn. De gemeente Emmen streeft er daarom naar om nieuwbouwwoningen zoveel mogelijk als nultredenwoningen te realiseren. Dit betekent dat woningen gelijkvloers toegankelijk zijn, zonder drempels en met alle primaire voorzieningen op één niveau. Hiermee wordt de zelfstandigheid van mensen (waaronder ouderen) vergroot, de levensloopbestendigheid van de woningvoorraad verbeterd en bijgedragen aan een inclusieve woonomgeving. Waar volledige nultredenwoningen niet haalbaar zijn, wordt ingezet op “aanpasbaar bouwen”, zodat woningen relatief eenvoudig geschikt gemaakt kunnen worden.

Naast de inzet op nieuwbouw onderzoekt de gemeente samen met haar partners welke maatregelen in de bestaande woningvoorraad al worden genomen om woningen levensloopbestendiger en toegankelijker te maken. Daarbij wordt geïnventariseerd welke

mogelijkheden er zijn om bestaande woningen aan te passen en welke aanvullende inspanningen nodig zijn om het aandeel nultredenwoningen in de woningvoorraad verder te vergroten. Op basis hiervan wordt bepaald welke acties en samenwerkingen nodig zijn om ook binnen de bestaande voorraad beter aan te sluiten op de toenemende vraag naar toegankelijke en toekomstbestendige woningen.

- De gemeente vergroot de variatie in woningvoorraad.

De gemeente Emmen zet in op een gevarieerde woningvoorraad die aansluit bij de verschillende woonwensen en behoeften van inwoners. Daarbij wordt gestuurd op een evenwichtige mix van grondgebonden woningen, appartementen en andere passende woonvormen. Ook wordt ruimte geboden aan innovatieve woonconcepten en flexwoningen. Bij de ontwikkeling van de woningvoorraad wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de toenemende vraag naar passende woonvormen voor mensen met een zorg- of ondersteuningsbehoefte, zodat inwoners in verschillende levensfasen passend kunnen wonen. Een grotere variatie in woningtypen, woonmilieus en prijsklassen draagt bij aan een betere doorstroming op de woningmarkt. Hierdoor kunnen inwoners gedurende verschillende levensfasen binnen de gemeente een passende woning vinden, waardoor woningen vrijkomen voor andere woningzoekenden en de beschikbare woningvoorraad beter wordt benut.

5.1.2 Betaalbaarheid

- De gemeente werkt aan een gedifferentieerd woningbouwprogramma (30-40-30).

In het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting worden afspraken gemaakt over het toevoegen van twee derde woningbouw in nieuwbouwplannen. Betaalbare nieuwbouwwoningen zijn sociale huurwoningen, middenhuurwoningen en betaalbare koopwoningen tot een verkoopprijs van €420.000 (prijspeil 1 januari 2026). Vanuit het Woningbehoefteonderzoek 2026 (Stec Groep) wordt de netto bouwopgave tot en met 2040 geraamd op twee derde betaalbare woningen. Dit komt overeen met de wetsafspraken die als gemeente gevolgd moeten worden. Dit is vertaald naar een verdeling van 30% sociale huur, 40% middenhuur en betaalbare koopwoningen en 30% vrije sector woningen. De sociale huur, middenhuur en betaalbare koop percentages komen gezamenlijk op twee derde betaalbare woningbouw.

- De gemeente werkt aan een groei van de sociale huurwoningvoorraad.

Vanuit het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting wordt de gemeente Emmen verplicht om 30% sociale huur op te nemen in nieuwbouwprogrammering. Het gemeentelijke percentage sociale huur (24,7%) ligt namelijk lager dan het landelijke gemiddelde (25,6%). In realiteit ligt het percentage van sociale huur in de gemeente Emmen hoger (27,5%). Het Rijk rekent voor dit wetsvoorstel geen zorgwoningen en onzelfstandige woningen mee. Hierdoor scoort de gemeente Emmen lager dan het landelijke gemiddelde en moet de gemeente wettelijk voldoen aan het toevoegen van 30% sociale huur in nieuwbouwprogrammering. De gemeente streeft ernaar dat 30% van het totaal aantal woningen in de woningvoorraad in de sociale huursector valt. Om hier invulling aan te geven, stelt de gemeente bij woningbouwprojecten van meer dan 30 woningen verplicht om minimaal 30% van het programma te laten bestaan uit sociale huurwoningen. Voor projecten waarbij dit aantoonbaar niet haalbaar of wenselijk is, wordt onderzocht of het mogelijk is om een vereveningsfonds op te richten. Op die manier wordt vanuit een project waar geen 30% sociale huur wordt gerealiseerd een financiële bijdrage gedaan in het fonds, waarmee elders sociale huur makkelijker kan worden gerealiseerd.

- De gemeente hanteert betaalbaarheidsgrenzen passend bij onze inwoners.

De betaalbaarheidsgrens is de grens die het Rijk ieder jaar vaststelt om te bepalen welk maximaal bedrag van een koopwoning nog onder de term ‘betaalbaar’ valt. Voor 2026 is dit

bedrag vastgesteld op €420.000,-. Zoals eerder aangegeven moet twee derde van de nieuwbouwwoningen onder de betaalbaarheidsgrens vallen. De gemeente volgt hierbij de betaalbaarheidsgrens van €420.000 (prijspeil 1 januari 2026, NHG-grens). Echter, het woningbehoefteonderzoek 2026 en het onderzoek naar de leencapaciteit laten zien dat deze grens niet passend is voor een groot deel van onze inwoners. De gemeente voegt in het Volkshuisvestingsprogramma meerdere betaalbaarheidsgrenzen toe zodat de gemeente beter kan sturen op woningbouwontwikkelingen passend per project en per dorp of wijk. De volgende grenzen worden hierbij aangenomen:

- €250.000 – Dit is de maximale hypotheek van iemand die onder de DAEB-grens valt (ook doelgroep sociale huur woningcorporaties). In de gemeente Emmen is dit ongeveer 50% van de inwoners. De woningen die in dit prijssegment vallen worden steeds duurder, waardoor de bestaande voorraad steeds kleiner wordt. Hierdoor wordt een steeds groter deel van onze woningvoorraad niet meer toegankelijk voor deze doelgroep;
- €330.000 – Dit is de maximale hypotheek van een middeninkomen (1,5 x modaal). Deze prijsklasse wordt ook gehanteerd bij de starterslening, waarbij ook een lichte toename wordt gezien in het aantal aanvragen voor nieuwbouwwoningen. Ook het woningbehoefteonderzoek geeft aan dat er uitdagingen zijn voor de middeninkomens en dat betaalbare koop voor een lagere prijs dan de landelijke bovengrens gerealiseerd moeten worden.
- €420.000 – De huidige, door het rijk bepaalde, betaalbaarheidsgrens. De te behalen doelstellingen vanuit het Rijk worden aan deze grens getoetst. Deze grens wordt jaarlijks geïndexeerd.
- €700.000 – Deze grens is niet een betaalbaarheidsgrens, maar dit is de doorstromingsgrens. In deze prijscategorie wordt de instroom van buiten de gemeente bijna 50%. Door deze grens toe te voegen kan de gemeente meer sturing geven op ons groeiscenario, evenals wat beschikbaar is (en blijft) voor onze eigen inwoners.

5.1.3 Operationele randvoorwaarden

De ambitie van de gemeente Emmen om tot 2040 10.000 woningen toe te voegen vraagt om een gezamenlijke inspanning van gemeente, woningcorporaties, marktpartijen, zorgorganisaties en andere betrokken partners. Het realiseren van deze opgave is geen vanzelfsprekendheid. Om de woningbouwopgave en het woningbouwprogramma te kunnen realiseren, is het van belang om niet alleen naar de gewenste woningbouwontwikkeling te kijken, maar ook naar de randvoorwaarden die de uitvoerbaarheid beïnvloeden. Daarom brengt de gemeente de fysieke, financiële en organisatorische knelpunten die de woningbouwproductie kunnen belemmeren in beeld en werkt zij, samen met partners, aan passende oplossingen. Hierbij wordt onder andere aandacht besteed aan vraagstukken rondom stikstof, water- en bodemsturende principes, netcongestie, milieubeperkingen zoals spuitzoneringen, financiële haalbaarheid en onrendabele toppen. Daarnaast wordt gekeken naar de beschikbare ambtelijke en maatschappelijke uitvoeringscapaciteit die nodig is om de woningbouwambities daadwerkelijk te kunnen realiseren. Op deze manier ontstaat een realistisch en uitvoerbaar woningbouwprogramma dat rekening houdt met zowel kansen als beperkingen.

Om de woningbouwambitie te realiseren, is een actieve en adaptieve aanpak nodig waarbij voortdurend wordt gewerkt aan planontwikkeling, programmering, versnelling van woningbouwlocaties en actief grondbeleid. Door middel van monitoring en periodieke actualisatie van het uitvoeringsprogramma kan tijdig worden bijgestuurd op nieuwe ontwikkelingen en het ontstaan van knelpunten, zodat de gemeente optimaal blijft sturen op het behalen van haar volkshuisvestelijke doelen.

5.2 Wonen, zorg en (urgente) aandachtsgroepen

In het Volkshuisvestingsprogramma moet ook nadrukkelijk aandacht zijn voor Wonen en zorg en de huisvesting van diverse (urgente) aandachtsgroepen. Vanuit de Wet versterking regie op de volkshuisvesting is het de bedoeling om de verbinding te leggen in de woningbouwprogrammering voor doelgroepen die zorg aan huis behoeven, maar ook om te kijken of er voldoende zorg- en ondersteuningsaanbod is om de vraag in onze gemeente aan te kunnen. Daarom wordt het Volkshuisvestingsprogramma opgesteld in samenhang met het Wmo-beleidsplan van de gemeente en de woonzorgopgave. Het beleidsplan en volkshuisvestingsprogramma versterken elkaar en moeten gezamenlijk een consistent beeld geven van de woon-, zorg- en ondersteuningsbehoefte van inwoners. Als de uitwerking van het volkshuisvestingsprogramma aanleiding geeft tot nieuwe beleidskeuzes of aanvullende woonzorgopgaven, wordt bezien of actualisatie van het Wmo-beleid wenselijk is.

In het Volkshuisvestingsprogramma worden voor dit thema de onderstaande uitgangspunten gehanteerd.

- <u>De Woonzorgvisie vormt de basis voor het thema Wonen en Zorg</u>

Het Volkshuisvestingsprogramma vervangt de huidige Woonzorgvisie. Dit betekent dat wonen en zorg, net als de huisvesting van aandachtsgroepen een belangrijk onderdeel van het Volkshuisvestingsprogramma vormt. De Woonzorgvisie is opgesteld samen met de gemeenten Borger-Odoorn en Coevorden, maar onze Volkshuisvestingsprogramma's worden voor iedere gemeente apart opgesteld. Regionaal vindt afstemming plaats over deze overgang. Daarbij is het uitgangspunt dat de huidige Woonzorgvisie voor een deel herkenbaar overgenomen wordt (met behoud van de onderverdeling naar 'inclusieve wijken, informele wijken en gezonde wijken') en dat er daarnaast onderdelen verder worden geconcretiseerd op gemeenteniveau aansluitend op wat er in de verschillende gemeenten speelt. Zo blijft de verbinding behouden, maar is er ook ruimte voor een eigen gemeentelijke uitwerking.

- <u>De urgentieregeling en de fair share afspraken vormen de basis voor de huisvesting van aandachtsgroepen.</u>

In Provinciaal verband wordt er gewerkt aan het opstellen van een urgentieregeling voor de uitvoering van de huisvesting van de wettelijke aangewezen aandachtsgroepen (zie bijlage A voor een volledige lijst). Deze urgentieregeling wordt in Q2 2027 voorgelegd voor vaststelling aan de gemeenteraden in Drenthe. Hierbij horen ook fair share afspraken waarin is uitgewerkt hoe de diverse aandachtsgroepen worden verdeeld over de gemeenten. Hierin wordt ook duidelijk voor welk deel de gemeente Emmen de verantwoordelijkheid draagt. De urgentieregeling en de fair share afspraken vormen daarom de basis voor de huisvesting van aandachtsgroepen in het Volkshuisvestingsprogramma. Deze regeling en afspraken moeten worden opgenomen in de gemeentelijke Huisvestingsverordening. Vanuit de Wet versterking regie volkshuisvesting is de gemeente verplicht om in haar Volkshuisvestingsprogramma op te nemen hoe ze toewijzing van woonruimte wil regelen voor aandachtsgroepen. Voor het opstellen van de urgentieregeling en fair share afspraken wordt gebruik gemaakt van de best beschikbare data over de ontwikkeling van de diverse aandachtsgroepen in de komende jaren.

- <u>De gemeente realiseert voldoende passende woonruimte voor aandachtsgroepen in de bestaande woningvoorraad en via nieuwbouw.</u>

Er moeten minimumaantallen te realiseren woningen worden opgenomen in het Volkshuisvestingsprogramma voor de huisvesting van studenten, ouderen, arbeidsmigranten en woonwagenbewoners. Hiervoor vormt de nog vast te stellen vernieuwde Woondeal[2] de

[2] De Woondeal 2022 wordt in begin 2027 vernieuwd en opnieuw ondertekend. De vernieuwde Woondeal bevat de regionale afspraken tussen het Rijk, de provincie, gemeenten en woningcorporaties over het aantal te bouwen woningen en de huisvesting van specifieke doelgroepen.

basis. De huisvesting van aandachtsgroepen nemen we expliciet mee in zowel de nieuwbouwprogrammering als bij het beter benutten van de bestaande woningvoorraad. Hiermee wordt gestuurd op voldoende passende, betaalbare en toegankelijke woningen voor aandachtsgroepen en een evenwichtige woningvoorraad voor alle inwoners.

- De gemeente realiseert een deel van de nieuwbouwwoningen geschikt voor ouderen (4.160 woningen in 2040).

De vergrijzing in de gemeente Emmen zet stevig door en de toename van ouderen is daarom ook groot. Tot en met 2040 wordt verwacht dat de doelgroep alleenstaanden en stellen ouder dan 75 met ca. 40% toeneemt ten opzichte van nu. Deze toename is 2,4 keer zo groot als de totale huishoudensgroei. Het aantal jongeren en gezinnen neemt af in die tijd. De behoefte aan ouderenhuisvesting is door het Rijk gespecifieerd naar drie woningtypen: regulier nultreden, geclusterd wonen en zorggeschikt wonen. De vraag naar ouderenhuisvesting is nauw verbonden aan de verwachte ontwikkeling van de zorgvraag. Immers is de ouderenhuisvesting erop gericht dat ouderen beter en langer zelfstandig kunnen wonen. Ook kan het ertoe leiden dat zorggebruik pas in een later stadium nodig is, doordat de woning beter is aangepast op mobiliteitsbeperkingen.

Tabel 3. Ouderenhuisvesting gespecificeerd

	t/m 2035	**t/m 2040**
Reguliere nultredenwoningen	1.810	2.350
Geclusterde woningen	1.070	1.450
Zorggeschikte woningen	235	360
Totaal	3.115	4.160

- De gemeente benut flexwonen om flexibel en doelgericht in te spelen op actuele woonbehoeften.

Gelet op de woningbouw- en huisvestingsopgaven wordt in het Volkshuisvestingsprogramma onderzocht welke rol flexwonen kan vervullen bij het realiseren van de gemeentelijke ambities en opgaven. Daarbij wordt bekeken of het wenselijk is locaties, zoekgebieden en eventuele herplaatsingslocaties voor flexwoningen op te nemen, zodat deze woonvorm ook op langere termijn effectief kan bijdragen aan de volkshuisvestelijke opgave. Flexwonen wordt niet uitsluitend bedoeld voor aandachtsgroepen, maar functioneert als reguliere (sociale huur-) woningen voor een brede doelgroep.

5.3 Bestaande woningvoorraad

De volkshuisvestelijke opgave wordt bezien vanuit zowel nieuwbouw als bestaande woningvoorraad. Nieuwbouw en de bestaande voorraad maken onderdeel uit van één gebiedsgerichte volkshuisvestelijke strategie.

- De gemeente zet in op het beter benutten van de bestaande woningvoorraad, via verschillende maatregelen waaronder woningsplitsing, transformatie, optoppen, woningdelen, kamer- en hospitaverhuur, opkoopbescherming en flexibel wonen op eigen erf.

Om de bestaande woningvoorraad ook te benutten voor het toevoegen van woningen of woonruimte, zet de gemeente in op het maken van duidelijke regels voor woningsplitsing, flexibel wonen op eigen erf en kamer- en hospitaverhuur. Inwoners hebben hierdoor duidelijk wat hun mogelijkheden zijn. Daarnaast wordt de opkoopbescherming ingezet in wijken waar veel sprake is van (kamer)verhuur om daar woningen beschikbaar te houden voor starters en andere woningzoekenden. In de woningbouwprogrammering worden ook mogelijkheden voor

transformatie van leegstaande of verouderde (kantoor)panden meegenomen. Daarnaast wordt een eerste analyse gemaakt voor de mogelijkheden van op- en ondertoppen.

- De gemeente biedt ruimte voor flexibel wonen op eigen erf, passend binnen de volkshuisvestelijke opgave en de kwaliteit van de leefomgeving.

Met de Wet versterking regie volkshuisvesting en het bijbehorende Besluit versterking regie volkshuisvesting ontstaan meer mogelijkheden voor wonen op eigen erf. De landelijke regelgeving verruimt de mogelijkheden voor mantelzorg- en familiewoningen en maakt het onder voorwaarden mogelijk om deze woonvormen vergunningsvrij te realiseren. In het programma wordt verkend op welke wijze deze verruimde mogelijkheden kunnen bijdragen aan de volkshuisvestelijke opgave van de gemeente Emmen.

- De gemeente werkt verduurzaming uit in onze bestaande en toekomstige programma's, waaronder het Warmteprogramma.

Vanuit de Wet versterking regie op de volkshuisvesting moet verduurzaming van de woningvoorraad een onderdeel zijn van het Volkshuisvestingsprogramma. De gemeente Emmen werkt hier al aan op meerdere vlakken. Zo is recent het eerste wijkuitvoeringsprogramma vastgesteld in het College. Daarnaast wordt er op dit moment gewerkt aan het Warmteprogramma waarin de visie voor het verduurzamen van de woningvoorraad en de transitie naar andere warmtevoorzieningen wordt uitgewerkt. In het Volkshuisvestingsprogramma zal worden aangesloten op het bestaande beleid, de uitvoeringsrichting die al is ingeslagen en het nog op te stellen warmteprogramma.

5.4 Toekomstbestendige leefomgeving

Goed wonen en een goede woning vragen om een aantrekkelijke en toekomstbestendige leefomgeving. De Wet versterking regie volkshuisvesting verplicht het programma om niet alleen te kijken naar de woningvoorraad, maar ook naar de woon- en leefomgeving van inwoners. Hierbij wordt aandacht besteed aan thema's als leefbaarheid, veiligheid, ontmoeting, gezondheid, bereikbaarheid, klimaatadaptatie en circulair bouwen. De gemeente streeft naar een woonomgeving die aansluit bij de behoeften van huidige en toekomstige inwoners en die bestand is tegen maatschappelijke en klimaatgerelateerde ontwikkelingen. Daarbij wordt aangesloten bij ander relevante beleid zoals Verder Samen, IBOR en omgevingsprogramma's Duurzame Gezonde Leefomgeving en Mobiliteitsvisie. Er wordt niet alleen gewerkt aan het zorgen dat voldoende woningen beschikbaar zijn, maar ook dat de kwaliteit van de leefomgeving op peil blijft en waar mogelijk wordt versterkt.

Bij (grootschalige) woningbouwontwikkelingen wordt in de gebiedsontwikkeling rekening gehouden met de benodigde uitbreiding van voorzieningen zoals supermarkten, scholen, sportvoorzieningen en huisartsenzorg. Sociale en maatschappelijke opgaven worden gekoppeld aan woningbouwontwikkelingen. Daarnaast worden factoren zoals water- en bodemsturende principes en bereikbaarheid meegenomen in de afweging en proces van woningbouwontwikkelingen. Uitgangspunten voor ruimtelijke kwaliteit en beeldkwaliteit worden werkbaar en uitvoerbaar gehouden.

Circulair bouwen vormt een onderdeel van de volkshuisvestelijke opgave van de gemeente. De gemeente zet in op een duurzame bouwpraktijk waarin hergebruik van materialen, toepassing van biobased grondstoffen en klimaatbewuste keuzes steeds meer vanzelfsprekend worden. Circulair bouwen is een kans om de klimaat-, stikstof- en woningbouwopgaven in samenhang op te pakken. Daarbij richt de gemeente zich zowel op circulair ontwerpen, waarbij het materiaalgebruik wordt beperkt en geoptimaliseerd, als op de toepassing van hergebruikte materialen. De gemeente wil het gebruik van biobased materialen stimuleren, bij voorkeur in

combinatie met herbruikbare bouwcomponenten. Het programma bevordert met het meenemen van circulair bouwen in het woningbouwprogramma de realisatie van toekomstbestendige woningen.

5.5 Gebiedsgerichte uitwerking

De woningbehoefte verschilt per wijk en dorp. Om de woningbouwopgave beter af te stemmen op lokale omstandigheden, wordt in het Volkshuisvestingsprogramma gewerkt met een programmering op wijk- en dorpsniveau. Hierbij wordt aangesloten bij de gebiedsindeling van de Omgevingsvisie, zodat een samenhangende benadering ontstaat tussen de ruimtelijke en volkshuisvestelijke opgaven.

Gebiedsindeling Omgevingsvisie: Emmen Centrum, woonwijken (bestaande en nieuwe wijken), dorpen, bedrijventerreinen en het buitengebied.

De programmering wordt uitgewerkt op basis van bandbreedtes. Deze bandbreedtes bieden richting voor de ontwikkeling van het aantal woningen, de gewenste woningtypen, prijssegmenten en de mate van betaalbaarheid per gebied. Ook kan per gebied worden aangegeven welke ontwikkelrichtingen gewenst zijn en waar kansen liggen voor woningbouw, zonder locaties of aantallen op voorhand volledig vast te leggen.

Deze werkwijze biedt ruimte om in te spelen op demografische ontwikkelingen, veranderende woonbehoeften en marktomstandigheden, terwijl tegelijkertijd voldoende sturing wordt gegeven aan de gewenste ontwikkeling van de woningvoorraad. Op deze manier ontstaat een flexibel, adaptief en gebiedsgericht kader voor de uitvoering van de volkshuisvestelijke opgave.

6. Uitvoeringsprogramma

Het Volkshuisvestingsprogramma wordt aangevuld met een uitvoeringsprogramma. Hierin worden de ambities en beleidskeuzes uit het programma vertaald naar o.a. concrete acties, actiehouders, samenwerkingsafspraken en fasering. Besluitvorming over concrete locaties en projectmatige uitwerking maakt onderdeel uit van het uitvoeringsprogramma en de verdere uitvoering van het Volkshuisvestingsprogramma. Het uitvoeringsprogramma vormt de schakel tussen de keuzes uit het Volkshuisvestingsprogramma en de uitvoering in de praktijk. Het Programma Wonen gebruikt dit uitvoeringsprogramma als handvat. Binnen de systematiek van de Omgevingswet is het uitvoeringsprogramma een belangrijk instrument om uitvoering te geven aan de opgaven en ambities die zijn vastgelegd in het volkshuisvestingsprogramma. Omdat het proces voor het opstellen van het Volkshuisvestingsprogramma nog moet worden doorlopen, kan de inhoud van het uitvoeringsprogramma op dit moment nog niet worden ingevuld. Voorbeelden van instrumenten en middelen die de komende periode aangepast en aangevuld zullen worden:

- Huisvestingsverordening Gemeente Emmen 2023
    - Op basis van de urgentieregeling en fair share afspraken. Daarnaast loopt de opkoopbescherming af en zal deze geëvalueerd worden en opnieuw voorgelegd worden;
    - Urgentieregeling en fair share afspraken moeten voor 1 januari 2028 opgenomen zijn in de gemeentelijke huisvestingsverordeningen.
- Kamerverhuurbeleid 2018
- Starterslening
- Hoogbouwvisie
    - Vanuit het coalitieakkoord wordt aangegeven dat de gemeente gaat onderzoeken of de huidige hoogbouwvisie nog actueel is.

De concrete maatregelen en prioriteiten voor het uitvoeringsprogramma worden gedurende het opstellen van het Volkshuisvestingsprogramma bepaald. In het uitvoeringsprogramma wordt ook uitgewerkt welke partijen verantwoordelijk zijn en welke inzet van partners wordt verwacht waar mogelijk is. De volkshuisvestelijke opgave vraagt namelijk om een gezamenlijke inzet.

7. Monitoring

Het toelichten van de monitoringssystematiek is een belangrijk onderdeel van het Volkshuisvestingsprogramma. Door periodiek de voortgang van het omgevingsprogramma te volgen, krijgt de gemeente inzicht in de mate waarin de gestelde doelen en ambities worden gerealiseerd. Hierbij wordt gebruikgemaakt van relevante indicatoren, zoals woningbouwproductie, de groei van de woningvoorraad, betaalbaarheid, taakstellingen en huisvesting van aandachtsgroepen.

De monitoring sluit zoveel mogelijk aan bij de bestaande verantwoordings- en monitoringsinstrumenten van de gemeente en de cyclus van de Omgevingswet. Daarbij wordt de monitoring zoveel mogelijk geïntegreerd met de monitoring van de Omgevingsvisie en de andere gemeentelijke omgevingsprogramma's. Tevens wordt aangesloten bij bestaande monitoringsinstrumenten, zoals de woningbouwmonitor, de landelijke woningbouwmonitor en andere gemeentelijke en regionale gegevensbronnen. Daarnaast wordt invulling gegeven aan wettelijke monitorings- en verantwoordingsverplichtingen, waaronder de jaarlijkse rapportage over de toepassing van urgentieverklaringen en huisvestingsvergunningen. De resultaten worden benut voor de evaluatie van de Volkshuisvestingsprogramma en kunnen tussentijds aanleiding geven om het uitvoeringsprogramma of de prioritering van maatregelen bij te stellen.

8. Participatie- en communicatieplan

De gemeente betrekt relevante stakeholders bij zowel de totstandkoming als de uitvoering van het Volkshuisvestingsprogramma. De wijze waarop participatie en communicatie wordt vormgegeven, wordt nader uitgewerkt in de participatieaanpak. Daarbij sluit de gemeente aan bij het Participatiebeleid Omgevingswet Emmen en de wettelijke vereisten voor participatie onder de Omgevingswet. Bij de vaststelling van het Volkshuisvestingsprogramma wordt transparant verantwoord hoe belanghebbenden zijn betrokken en hoe hun inbreng is meegewogen in totstandkoming van het programma. Omdat deze startnotitie betrekking heeft op het opstellen van het Volkshuisvestingsprogramma, wordt op dit moment alleen op hoofdlijnen ingegaan op de participatie en communicatie rondom dit proces. Voor de uitvoering van het Volkshuisvestingsprogramma worden de daarbij benodigde stakeholders betrokken. Daarvoor komt een apart aanpak voor de participatie en communicatie.

8.1 Doelgroepen

Het thema volkshuisvesting raakt de hele samenleving en brengt een breed scala aan belanghebbenden en partners bijeen. Hun betrokkenheid is van groot belang voor de daadwerkelijke uitvoering van de geformuleerde ambities en maatregelen. Om alle doelgroepen goed in beeld te krijgen, is ter voorbereiding op dit participatie- en communicatieplan een stakeholderanalyse uitgevoerd.

In de participatie en communicatie rondom het volkshuisvestingsprogramma worden vijf doelgroepen onderscheiden:

- **Inwoners** (inclusief wijk- en dorpsvertegenwoordiging, adviesraden, studenten, kenniswerkers, starters op de arbeidsmarkt)
- **Maatschappelijke organisaties** (zorg- en welzijnsorganisaties, huurdersorganisaties)
- **Woningcorporaties**
- **Marktpartijen** (ontwikkelaars, bouwers, investeerders, makelaars, werkgevers/initiatiefnemers huisvesting arbeidsmigranten, architecten)
- **Bestuurlijke partners**, **ketenpartners en belangengroepen** (Rijk/Ministerie VRO, provincie, buurgemeenten, regio Emmen, waterschap, GGD, VRD, politie, nutsbedrijven, natuur- en milieuorganisaties, Vereniging Eigen Huis, COA, lobbyisten NL en EU, pers)

Naast deze doelgroepen vormt ook de eigen gemeentelijke organisatie en het gemeentebestuur vanzelfsprekend een belangrijke doelgroep gedurende het proces. Dit betreft:

- **Gemeenteraad**
- **College van B&W**
- **CMT**
- **Ambtelijke organisatie (direct betrokken teams en overige teams)**

8.2 Participatieniveau

Voor de verschillende doelgroepen geldt een verschillende rolinvulling, afhankelijk van de mate van invloed en de mate van betrokkenheid die de doelgroep kent. De tabel hieronder beschrijft de verschillende niveaus van participatie. De tabel hieronder beschrijft de verschillende niveaus van participatie en koppelt hier de betreffende doelgroepen aan:

Participatieniveau	Rol	Doelgroepen

Beslissen[3]	*Besluit over proces en inhoud en stelt het volkshuisvestingsprogramma vast.*	*College van B&W* ***Type stakeholder**: sleutelfiguur met wettelijke bevoegdheid*
Participatieniveau 3 Co-produceren	Werken gelijkwaardig mee aan de inhoud, het formuleren van maatregelen en de uitvoering.	College van B&W, bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, projectteam **Type stakeholder**: sleutelfiguren
Participatieniveau 2b Adviseren	Leveren actieve bijdrage aan de inhoud, beleidskeuzes en uitvoering.	Gemeenteraad, CMT, direct betrokken teams, woningcorporaties, zorg- en welzijnsorganisaties, huurdersorganisaties, adviesraden T**ype stakeholder**: sleutelfiguren
Participatieniveau 2a Raadplegen	Geven input, reflecteren op concept voorstellen en brengen specifieke belangen in.	Inwoners (incl. wijk- en dorpsvertegenwoordiging, studenten, kenniswerkers, starters op arbeidsmarkt), werkgevers/initiatiefnemers huisvesting arbeidsmigranten, investeerders, makelaars, projectontwikkelaars, bouwers, provincie, buurgemeenten, regio Emmen, waterschap, GGD, VRD, nutsbedrijven **Type stakeholder**: sleutelfiguren
Participatieniveau 1 Informeren	Worden actief op de hoogte gehouden van de inhoud, voortgang en uitkomsten.	Overige teams, Rijk/ministerie VRO, Vereniging Eigen Huis, COA, natuur- en milieuorganisaties, architecten, politie, lobbyisten, pers **Type stakeholder**: geïnteresseerden + toeschouwers + beïnvloeders

8.3 Activiteiten

Het volkshuisvestingsprogramma komt tot stand via verschillende processtappen. Gedurende het proces worden diverse instrumenten en activiteiten ingezet ten behoeve van de participatie met de verschillende doelgroepen.

In het begin van het participatieproces gaat het gesprek over de kaders vanuit de Omgevingsvisie en doelen en uitgangspunten van het programma. Dit wordt door de projectgroep gebundeld in een eerste versie van het Volkshuisvestingsprogramma. Hierbij wordt er gezamenlijk gereflecteerd op de eerste versie van het programma en worden aanscherpingen opgehaald. Vervolgens staat het gesprek over samenwerking en uitvoering centraal. De acties en afspraken die uit de gesprekken volgen, worden door de projectgroep verwerkt tot een ontwerp Volkshuisvestingsprogramma. Dit ontwerp wordt volgens de wettelijke procedure gedurende zes weken ter inzage gelegd. In deze periode kan iedereen een zienswijze indienen.

[3] Besluitvorming door college is een formele bestuursbevoegdheid en valt daarmee buiten de niveaus van de participatieladder. Ten behoeve van transparantie over deze rol is ervoor gekozen deze wel in de tabel op te nemen.

Participatie met gemeentebestuur
Het College van B&W en de gemeenteraad worden gedurende het proces betrokken voor kaders, advies en besluitvorming. Het College van B&W is vanuit de Omgevingswet bevoegd om het programma vast te stellen en kent daarmee een hoge betrokkenheid bij inhoud en proces. Daarnaast worden portefeuillehouder, CMT en raad periodiek geïnformeerd over de voortgang. De gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld advies te geven op de inhoud en het proces door middel van het vaststellen van de kaders voor het Volkshuisvestingsprogramma in deze startnotitie.

Participatie met (afvaardiging) ambtelijke organisatie
Eerst vinden twee interne werksessies plaats waarin maatregelen gedefinieerd worden. Een eerste sessie richt zich op de woningbouwprogrammering, de tweede sessie op de omgang met de bestaande woningbouwvoorraad en een mogelijke derde sessie over wonen & zorg en leefbaarheid. Indien nodig volgen er meer interne (vervolg)werksessies als blijkt dat daar behoefte aan is. Daarna wordt het concept Volkshuisvestingsprogramma gedeeld met de direct betrokken teams voor een schriftelijke revisie. Voor overige teams binnen de gemeente geldt dat zij geïnformeerd worden wanneer het concept Volkshuisvestingsprogramma gereed is.

Participatie met woningcorporaties en huurdersorganisaties
Met de woningcorporaties Lefier, Domesta, Woonservice en Woonzorg Nederland en bijbehorende huurdersorganisaties wordt vanwege hun nauwe betrokkenheid bij de sociale volkshuisvesting een tweetal/drietal aparte gespreksmomenten georganiseerd. In het begin van het proces ligt de nadruk van dit gesprek op het concretiseren van ambities en opgaven en het gezamenlijk selecteren van mogelijke maatregelen. Vervolgens wordt de eerste versie van het Volkshuisvestingsprogramma getoetst bij deze partijen. Na een reflectie op de maatregelen wordt met deze partijen vooruitgeblikt op de uitvoering van de maatregelen en wat dit van deze partijen en van de gemeente vraagt in de samenwerking.

Participatie met Erkende Overlegpartners (EOP's)
De vertegenwoordigers van wijken en dorpen worden betrokken via bijeenkomsten met de Erkende Overlegpartners (EOP's). Het doel is zowel het informeren over het Volkshuisvestingsprogramma als het ophalen van reacties en adviezen op de voorgestelde maatregelen.

Participatie met adviesraden
De gemeentelijke adviesraden worden betrokken bij het participatieproces door hen uit te nodigen voor een bijeenkomst. In de afrondende fase ontvangen de adviesraden het concept Volkshuisvestingsprogramma met het verzoek hierop te reflecteren en aandachtspunten, suggesties of aanvullingen mee te geven. Deze inbreng wordt betrokken bij de verdere uitwerking van het ontwerp Volkshuisvestingsprogramma.

Participatie met overige stakeholders
Maatschappelijke organisaties, marktpartijen, belangenorganisaties en ketenpartners worden betrokken via stakeholderbijeenkomsten. Tijdens een eerste interactieve werksessie werken zij mee aan het vertalen van ambities naar concrete maatregelen en het prioriteren daarvan. In een tweede bijeenkomst geven zij feedback op het conceptprogramma en wordt gesproken over de haalbaarheid van de maatregelen, de uitvoering en de benodigde samenwerking tussen partijen.

8.4 Communicatie

Het doorlopen van een gedegen participatieproces vraagt om heldere en betrouwbare communicatie met alle partijen. Gedurende het proces wordt bekeken welke kanalen en middelen geschikt zijn om doelgroepen op een passende wijze te informeren, betrekken of activeren. Afhankelijk van de doelgroep, kan dit bijvoorbeeld gaan over nieuwsbrieven, persberichten of contactmomenten binnen reguliere overlegstructuren.

8.5 Opbrengsten in Nota van Participatie

De resultaten van het participatieproces worden gebundeld in een Nota van Participatie. De Nota van Participatie vormt een naslagwerk dat ervoor zorgt dat alle input uit de participatie herleidbaar is. Dit document biedt een beknopte samenvatting van de resultaten van het participatieproces op hoofdlijnen. Daarbij gaat aandacht uit naar zaken die veel overeenstemming kennen, maar ook naar aspecten waar de meningen over zijn verdeeld. De opbrengsten van de participatie worden waar mogelijk benut om de inhoud van het volkshuisvestingsprogramma te verrijken. Daarbij wordt de input afgewogen met eerder geformuleerde beleidsambities, bovenlokale kaders en wettelijke eisen die betrekking hebben op het woonbeleid van de gemeente Emmen. Met deze Nota van Participatie wordt invulling gegeven aan de motiveringsplicht die de Omgevingswet stelt.

9. Planning

9.1 Besluitvorming Volkshuisvestingsprogramma

Het Volkshuisvestingsprogramma heeft een wettelijke deadline die is opgenomen in de Wet versterking regie volkshuisvesting. Dit betekent dat het Volkshuisvestingsprogramma vóór 1 juli 2027 door het college moet zijn vastgesteld. In Emmen wordt er gericht op een besluit in het college op 15 juni 2027. Hierna zal de raad worden geïnformeerd over het vastgestelde Omgevingsprogramma door middel van een raadsbrief.

9.2 Stappen richting besluitvorming

1. **Vaststellen Startnotitie Volkshuisvestingsprogramma**

De startnotitie vormt de basis voor de verdere uitwerking van het Volkshuisvestingsprogramma. Na vaststelling van deze startnotitie worden de uitgangspunten en doelen verder uitgewerkt en concreet gemaakt. Daaronder valt onder meer het uitwerken van de woningbouwprogrammering naar wijk- en dorpsniveau, in combinatie met prijssegmenten en doelgroepen. Het beter benutten van de bestaande woningvoorraad wordt verder uitgewerkt naar concrete maatregelen die in het uitvoeringsprogramma worden opgenomen.

2. **Uitvoeren van het Participatieplan**

De gesprekken met verschillende stakeholders zijn van belang om de inhoud van het Volkshuisvestingsprogramma verder te kunnen invullen en aan te scherpen. De uitkomsten van deze bijeenkomsten worden verwerkt in het programma. Een samenvatting van de bijeenkomsten en de opbrengsten daaruit zullen worden verwerkt in een Nota van Participatie die als bijlage bij het Volkshuisvestingsprogramma zal worden gevoegd.

3. **Themacollege en Raadsbijeenkomst**

In maart 2027 wordt er een themacollege en een informerende raadsbijeenkomst georganiseerd. Hierbij worden de stand van zaken toegelicht en wordt het college en de gemeenteraad meegenomen in de inhoudelijke uitwerking van het Volkshuisvestingsprogramma. Ook worden de opbrengsten van de participatiemomenten toegelicht.

4. **Oplevering ontwerp Volkshuisvestingsprogramma**

Het ontwerp van het Volkshuisvestingsprogramma wordt opgeleverd als een uitnodigend en overzichtelijk document in pdf-formaat. Het document wordt zo vormgegeven en gestructureerd dat het volledig conform de STOP-TPOD-standaarden kan worden geïmplementeerd en gepubliceerd in Digitaal Stelsel Omgeving (DSO).

5. **Terinzagelegging en zienswijzen**

Het concept Volkshuisvestingsprogramma wordt gedurende zes weken ter inzage gelegd. In deze periode kunnen inwoners, organisaties, woningcorporaties en andere belanghebbenden een zienswijze indienen. De ontvangen zienswijzen worden beoordeeld en waar nodig verwerkt in het definitieve Volkshuisvestingsprogramma. Hoe de gemeente dit doet, wordt vastgelegd in een Nota van Beantwoording. Hiermee wordt invulling gegeven aan een zorgvuldig en transparant besluitvormingsproces, waarbij belanghebbenden de mogelijkheid krijgen om te reageren op het voorgenomen beleid.

6. **Vaststelling Volkshuisvestingsprogramma door College**

Na de verwerking van de eventuele zienswijzen, wordt het Volkshuisvestingsprogramma in juni voorgelegd aan het College voor besluitvorming. Bij de besluitvorming wordt een raadsbrief bijgevoegd, die tezamen met het Volkshuisvestingsprogramma na vaststelling wordt verstuurd aan de raad ter informatie.

7. Implementatie van het Volkshuisvestingsprogramma

Na vaststelling van het Volkshuisvestingsprogramma start de implementatie- en uitvoeringsfase. Er wordt uitvoering gegeven aan het uitvoeringsprogramma. Vervolgens wordt de voortgang periodiek gemonitord en geëvalueerd op basis van de monitoring opgenomen in het programma.

Bijlagen

Bijlage A. Aandachtsgroepen

Urgentie?	Personen	2023	*Waar vooral naar uitgestroom?*	2025	2026
Nee	Ouderen				
Ja	Woningzoekende mantelzorgers*				
Ja	Woningzoekende mantelzorgontvangers*				
Ja	Uitstromers langdurige zorg	185	Vooral in stad Emmen (Centrum, Angelslo en Bargeres)		
Ja	Uitstromers uit beschermd wonen	40	Vooral Emmen-Noord	70	38(Q1)
Ja	Uitstromers uit jeugdzorg	85			
Ja	Uitstroom forensische zorg**				
Ja	Sociaal-medische urgenten**				
Ja	Maatschappelijk opvang	27		27	
Ja	Uitstromers uit (jeugd)detentie	95			
Ja	Deelnemers aan het uitstapprogramma voor stoppende sekswerkers**				
Ja	Uitstroom opvang huiselijk geweld en mensenhandel			30 (Vrouwenopvang)	
Ja	Dakloze gezinnen met een of meer minderjarige kinderen**				
Nee	Statushouders	265 huishoudens wonend in Emmen	Vooral corporatiewoningen in Emmen, met nadruk op Emmen-Oost	Taakstelling: 170	Taakstelling: 222 (incl. achterstand)
Nee	Oekraïense vluchtelingen	555 huishoudens	Vooral tijdelijke huisvesting in Emmen		
Nee	Arbeidsmigranten	305 migrantenhuishoudens (waarvan 110 urgent) 670 personen ingeschreven in de RNI (530 langer dan vier maanden)	Vooral particuliere huurwoningen in Emmen-Noord of Emmen-Oost		
Nee	Studenten	520	Vooral particuliere huurwoning in Emmen-Noord en Emmen-Oost		
Nee	Woonwagenbewoners				392 (de Ark 245)
Nee	Starters				

** Voor woningzoekende mantelzorgontvangers en -verleners zijn onvoldoende data beschikbaar. Dit komt doordat dit vaak ongeregistreerde zorg betreft. Het aandeel van deze woningzoekenden zal wel de komende tijd groeien. ** Indien een aandachtsgroep zich niet op de reguliere woningmarkt begeeft, worden deze aantallen niet meegenomen in cijfers*

Bijlage B. Begrippenlijst

De begrippenlijst is een eerste opzet van de definities die gebruikt zullen worden in het Volkshuisvestingsprogramma.

Arbeidsmigranten
Onderdanen van een ander land dan Nederland die rechtmatig in Nederland verblijven en werken, die maximaal 5 jaar aaneensluitend in Nederland verblijft om rechtmatig werkzaamheden te verrichten, tegen een inkomen van maximaal 150% van het minimumloon bedoeld in artikel 8 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. (Bron: Besluit versterking regie volkshuisvesting, 2026)

Dakloze gezinnen met minderjarige kinderen
Woningzoekenden zonder vaste verblijfplaats die deel uitmaken van een gezin met een of meer minderjarige kinderen (bron: Huisvestingswet 2014, artikel 12, derde lid). *Er komt nog een ministeriële regeling waarin de definitie en afbakening van deze doelgroep duidelijker gaat worden*.

Deelnemers aan het uitstapprogramma voor stoppende sekswerkers
Woningzoekenden die deelnemen aan een overheidsprogramma gericht op duurzaam uitstappen waarbinnen begeleiding van sekswerkers plaatsvindt bij het vinden van werk of dagbesteding buiten de seksbranche. (Bron: Huisvestingswet 2014, artikel 12, derde lid)

Dreigend dakloze personen
Woningzoekenden aan wie in ieder geval wegens dakloosheid een voorziening voor opvang als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is verleend (bron: Huisvestingswet 2014, artikel 12, derde lid). *Er komt nog een ministeriële regeling waarin de definitie en afbakening van deze doelgroep duidelijker gaat worden*.

Geclusterde woonvormen
Een geclusterde woonvorm bestaat uit zelfstandige nultredenwoningen die in een cluster zijn gebouwd. Bewoners delen een ontmoetingsruimte die inpandig aanwezig is of op loopafstand ligt. Deze ruimte is bedoeld voor ontmoeting tussen bewoners en soms ook buurtbewoners. De woonvorm bevordert sociaal contact en gemeenschapsgevoel. Landelijk wordt uitgegaan van minimaal 12 woningen per cluster. Voorbeelden zijn hofjeswoningen, serviceflats, aanleunwoningen en seniorenflats. (Bron: Rijksoverheid)

Harde plannen (woningbouw)
1A Het bestemmingsplan voor het woningbouwplan is onherroepelijk. Er is sprake van een rechtstreekse bouwtitel OF het omgevingsplan of projectbesluit is onherroepelijk.
1B Het bestemmingsplan voor het woningbouwplan is onherroepelijk maar uitwerking is nog nodig voordat een omgevingsvergunning voor bouwen verleend kan worden.
2A Het bestemmingsplan voor het woningbouwplan is vastgesteld door de gemeenteraad maar is nog niet onherroepelijk OF het omgevingsplan of projectbesluit is vastgesteld.
2B Het bestemmingsplan voor het woningbouwplan is vastgesteld door de gemeenteraad maar nog niet onherroepelijk en er is een uitwerking nodig voordat een omgevingsvergunning voor bouwen verleend kan worden.
(Bron: Basisset 2.0 Landelijke monitoring voortgang woningbouw, mei/juni 2024)

Huurprijsgrenzen 2026

t/m kwaliteitskortingsgrens	€498,20

t/m 1e aftoppingsgrens	€713,02
t/m 2e aftoppingsgrens	€764,14
t/m liberalisatiegrens	€1.228,07
Boven liberalisatiegrens	> €1.228,07

Mantelzorg ontvangers of verleners
Woningzoekenden die mantelzorg als bedoeld in artikel 1.1.1, eerst lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 verlenen of ontvangen. (Bron: Huisvestingswet 2014, artikel 12, derde lid)

Medisch woningzoekenden
Woningzoekenden die op grond van ernstige en chronische medische redenen dringend woonruimte behoeven. (Bron: Huisvestingswet 2014, artikel 12, derde lid)

NHG-grens
De Nationale Hypotheek Garantie (NHG) is een regeling die het kopen van een woning toegankelijker en veiliger maakt, vooral voor mensen in kwetsbare situaties. Het doel van de NHG is om een stabiele en toegankelijke koopwoningmarkt te garanderen, zelfs in economisch uitdagende tijden. De maximale hypotheekgarantie in 2026 is €470.000 (prijsgrens 2026) (Bron: Rijksoverheid)

Nultredenwoningen
Een nultredenwoning is een zelfstandige woning die te bereiken is zonder trap. Ook woonkamer, keuken, badkamer, toilet en ten minste één slaapkamer zijn zonder trappen toegankelijk. De woning is bij oplevering van nieuwbouw of verbouw volledig zonder trappen bereikbaar. (Bron: Rijksoverheid)

Ouderen
Personen van 65 jaar en ouder. (Bron: Besluit versterking regie volkshuisvesting, 2026)

Uitstroom jeugdzorg
Woningzoekenden die de leeftijd van achttien jaar doch niet de leeftijd van drieëntwintig jaar hebben bereikt en die een accommodatie of gesloten accommodatie als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet verlaten. (Bron: Huisvestingswet 2014, artikel 12, derde lid)

Starters
Woningzoekende personen tussen de 18 en 30 jaar:
1. die voor het eerst een zelfstandige woning willen betrekken als (mede)hoofdbewoner;
2. na het verlaten van een zelfstandige woning die zij huurden op basis van een huurovereenkomst als bedoeld in artikel 7.271, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek omdat zij behoorden tot de categorie van personen, bedoeld in artikel 1, onder a, van het Besluit specifieke groepen tijdelijke huurovereenkomst; of
3. na het verlaten van een zelfstandige woning die zij huurden op basis van een huurovereenkomst als bedoeld in artikel 7.274d van het Burgerlijk Wetboek.

(Bron: Besluit versterking regie volkshuisvesting, 2026)

Statushouders
Houders van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 8, onderdelen a, b, c of d van de Vreemdelingenwet 2000, op basis van de gemeentelijke taakstelling bedoeld in artikel 28 van de Huisvestingswet. (Bron: Besluit versterking regie volkshuisvesting, 2026)

Studenten
Personen die voltijds zijn ingeschreven bij een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1. van de Wet educatie en beroepsonderwijs, of voltijds of duaal bij een instelling als bedoeld in artikel 1.2, onderdelen a en b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. (Bron: Besluit versterking regie volkshuisvesting, 2026)

Uitstroom na (jeugd)detentie
Woningzoekenden die een inrichting of voorziening als bedoeld in artikel 3a van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, een penitentiaire inrichting als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet of een instelling voor forensische zorg als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet forensische zorg verlaten. (Bron: Huisvestingswet 2014, artikel 12, derde lid)

Uitstroom opvang slachtoffers huiselijk geweld ('vrouwenopvang') en slachtoffers mensenhandel
Woningzoekenden aan wie wegens huiselijk geweld of mensenhandel een voorziening voor opvang als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is verleend en deze opvang verlaten. (Bron: Huisvestingswet 2014, artikel 12, derde lid)

Uitstromers uit de klinisch geestelijke gezondheidszorg of forensische zorg
Woningzoekenden die een verblijf in een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet langdurige zorg verlaten waar zij geneeskundige geestelijke zorg ontvingen of woningzoekenden die in verband met geneeskundige zorg als bedoeld in artikel 10, onderdeel g, van de Zorgverzekeringswet in een instelling verbleven in verband met zorg zoals psychiaters en klinisch-psychologen plegen te bieden en deze verlaten. (Bron: Huisvestingswet 2014, artikel 12, derde lid)

Uitstromers uit een Beschermd Wonen instelling
Woningzoekenden die een voorziening voor beschermd wonen als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 verlaten. (Bron: Huisvestingswet 2014, artikel 12, derde lid)

Woonwagenbewoners
Personen die willen wonen in een woonwagen en voor wie het wonen in een woonwagen onderdeel uitmaakt van diens culturele identiteit doordat deze personen zelf of diens ouders of grootouders in een woonwagen hebben gewoond. (Bron: Besluit versterking regie volkshuisvesting, 2026)

Zachte plannen (woningbouw)
1C Het bestemmingsplan voor het woningbouwplan is onherroepelijk maar het woningbouwplan kan alleen via een wijziging door B en W tot stand komen op basis waarvan een bouwvergunning kan worden verleend.
2C Het bestemmingsplan voor het woningbouwplan is vastgesteld maar nog niet onherroepelijk en het woningbouwplan kan alleen via een wijziging door B en W tot stand komen op basis waarvan een bouwvergunning kan worden verleend.
3 Het bestemmingsplan voor het woningbouwplan is in voorbereiding maar nog niet vastgesteld door de gemeenteraad OF het omgevingsplan of projectbesluit is in voorbereiding (ambtelijke start).
4A Potentieel, visie: Het woningbouwplan heeft wel een locatie op het oog, er is wel een principeakkoord vanuit het college van B&W. Het bestemmingsplan voor het woningbouwplan

is nog niet in voorbereiding, maar het woningbouwplan is wel opgenomen in een ruimtelijke structuur-, omgevings- en/of woonvisie.
4B Potentieel, idee: Het woningbouwplan heeft wel een locatie op het oog, er is wel een principeakkoord vanuit het college van B&W. Het bestemmingsplan voor het woningbouwplan is nog niet in voorbereiding en het woningbouwplan is niet opgenomen in een ruimtelijke structuur-, omgevings- en/of woonvisie.
(Bron: Basisset 2.0 Landelijke monitoring voortgang woningbouw, mei/juni 2024)

Zorggeschikte woning
Een zorggeschikte woning is een zelfstandige nultredenwoning waarin zorg geleverd kan worden, of een woning binnen een geclusterde woonvorm. Om alle vormen van zorg mogelijk te maken, moeten de woning en de woonvorm rolstoelgeschikt zijn en voldoende ruimte bieden voor zorgverlening. De woning is daarnaast geschikt voor mensen met dementie. Woningen die vallen onder de categorie Bouw Advies Toegankelijkheid (BAT) 3 of 4 en Woonkeur 6 vallen binnen deze definitie. (Bron: Rijksoverheid)