

referentienummer
datum 2 juli 2025
aan Martin Verheijen - BPD
Djawid Tahery - BPD
van Joost Mazier
kopie
projectnummer 0490237.100
project TAM-Omgevingsplan Buitenzorg Tholen
betreft Ladder voor Duurzame Verstedelijking

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

BPD Ontwikkeling B.V. is voornemens om woningbouw (maximaal 295 woningen) te realiseren in het plangebied Buitenzorg Tholen. In het kader van de ontwikkeling is het document 'Structuurvisie en voorbeelduitwerking stedenbouwkundig plan' (24 april 2023) opgesteld.

Het plan kan op basis van het geldende bestemmingsplan Buitengebied Tholen niet worden gerealiseerd. Derhalve dient er een planologische procedure doorlopen te worden. In dit kader dient de voorgenomen ontwikkeling getoetst te worden aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.

1.2 Locatie

De locatie Buitenzorg IV bevindt zich in de zuidwestelijke hoek van de kern Tholen. Het grenst met de zuid- en westzijde aan het buitengebied.

Aan de zuidzijde wordt de begrenzing gevormd door een breed afwateringskanaal met aan de overzijde nieuw aangelegde bossen. Aan de west- en noordzijde wordt de locatie begrensd door de Postweg, één van de invalswegen van Tholen. Aan de overzijde van de Postweg is het nieuwe gemeentekantoor met bijbehorend nat natuurgebied, gelegen. Aan de oostzijde grenst de locatie aan woonwijk Buitenzorg II. Deze woonwijk kenmerkt zich door een sub urbaan woonmilieu met veel vrijstaande en 2^e1 kap woningen in een organisch slingerende planopzet. Tussen de bestaande en de nieuw te maken woonwijk ligt een groene bufferzone met waterpartijen en veel beplanting.

De totale planlocatie Buitenzorg IV is circa 12,3 hectare groot. Hiervan is circa 9,15 hectare in eigendom van BPD en 3,15 hectare in handen van andere grondeigenaren. Het gebied van de andere grondeigenaren beslaat een aaneengesloten hoek aan de noordoostzijde. In de planvorming is de kavel van de voormalige Zoutloods op de hoek Postweg-Oudelandsedijk, meegenomen. In de huidige situatie is het plandeel van BPD akkerland en er bevindt zich nauwelijks enige beplanting of bebouwing op de locatie. De locatie van de andere grondeigenaren is nog grotendeels bedrijfslocatie en is geen onderdeel van de wijziging van het omgevingsplan..

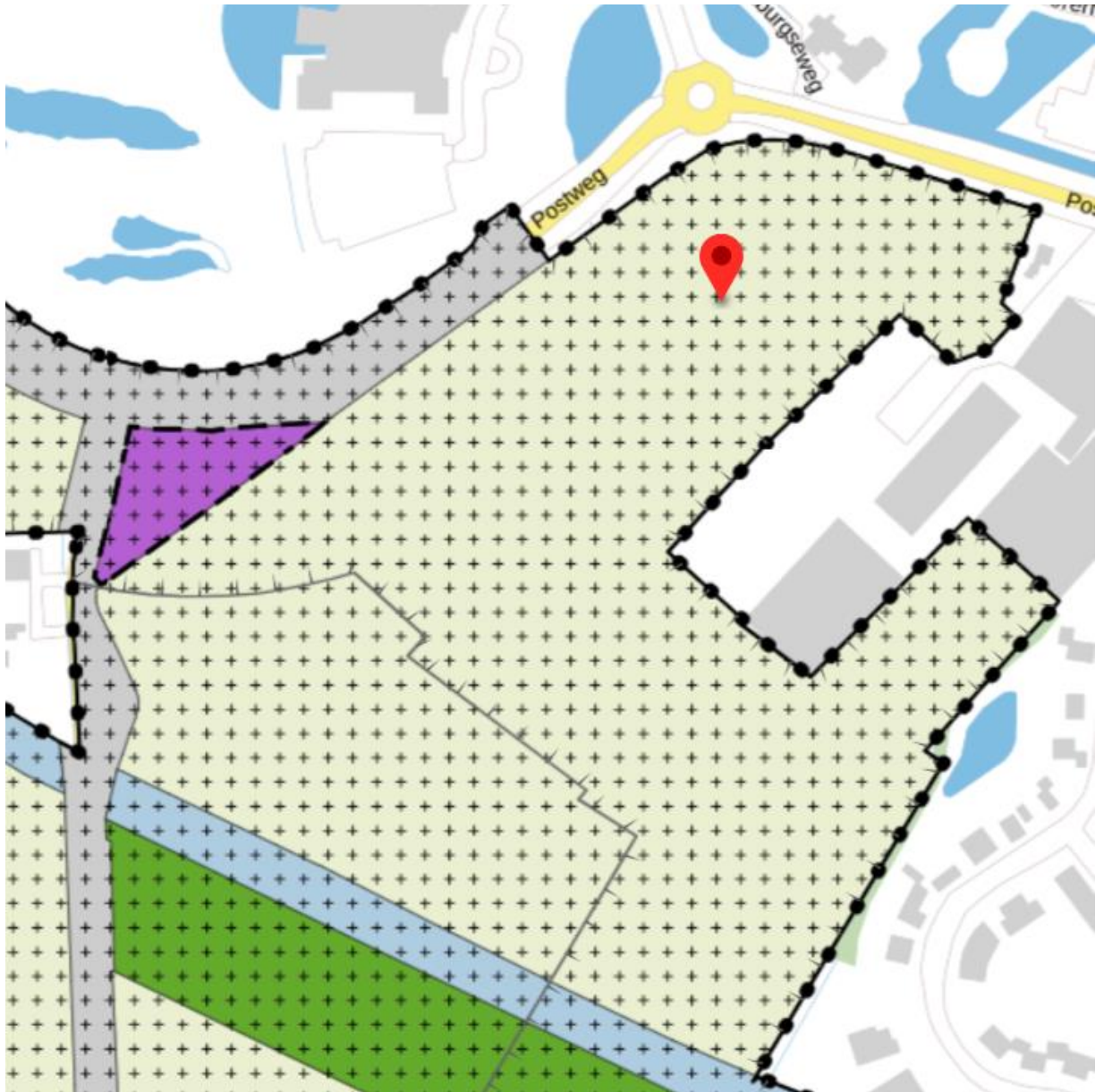
In onderstaande figuur is de ligging van het plangebied weergegeven.



Figuur 1: Plangebied waar woningbouw is voorzien

1.3 Huidige situatie

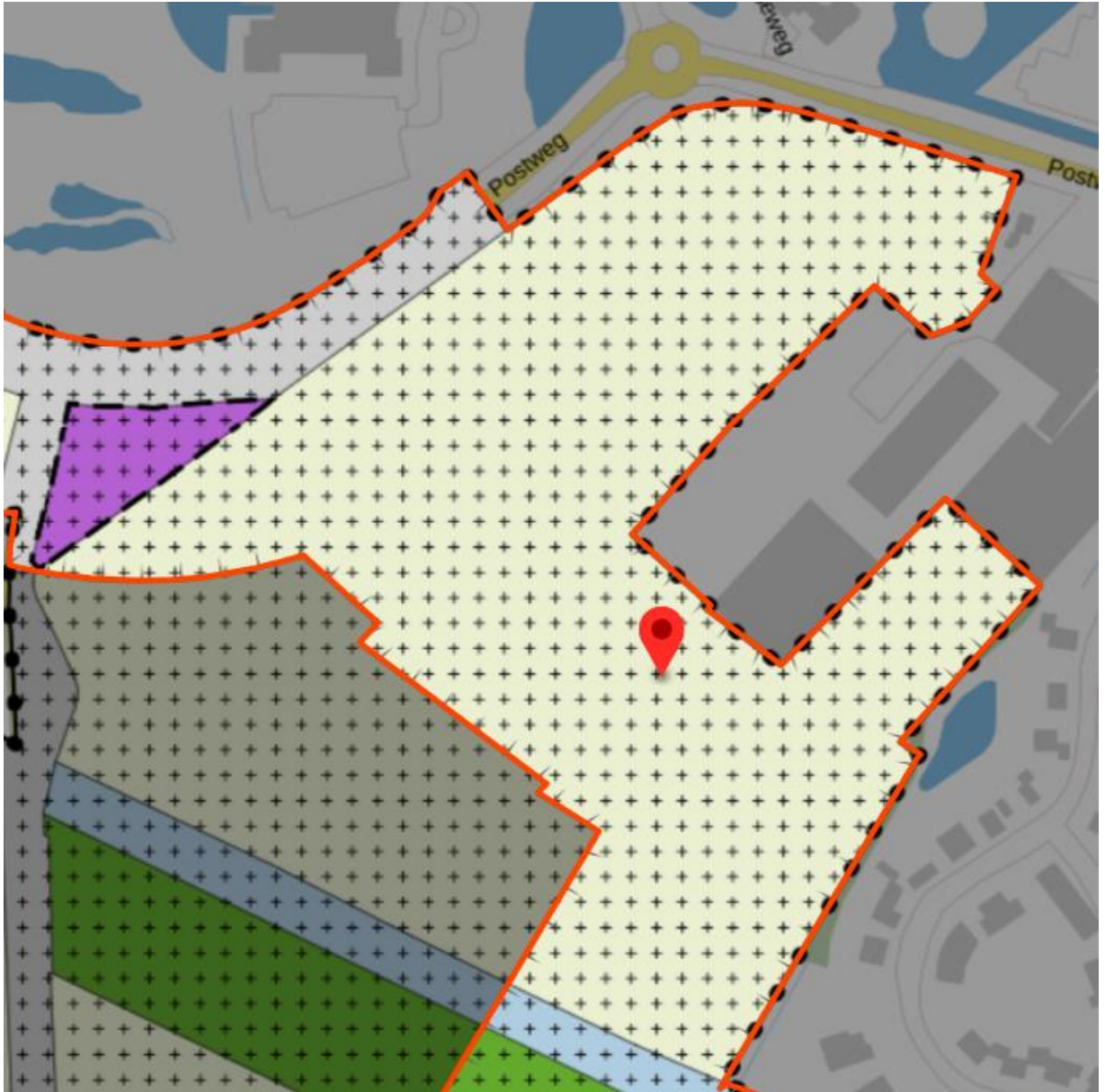
In de huidige situatie valt het plangebied onder het vigerende bestemmingsplan 'Buitengebied Tholen' uit 2013. Binnen het plangebied vallen de enkelbestemmingen 'Agrarisch' en 'Bedrijf'. Daarnaast bevindt zich de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie -2' op het gehele plangebied.



Figuur 2: Vigerend bestemmingsplan, bron: Ruimtelijkeplannen.nl

Over een groot gedeelte van het perceel ligt de 'afwegingszone – woon- en verblijfsgebied'. Deze zone voorziet in een wijziging in relatie tot de uitbreiding van woongebieden of verblijfsrecreatieve terreinen, met inachtneming van het volgende:

- a. wijziging wordt uitsluitend toegepast in combinatie met het vaststellen van een bestemmingsplan(herziening) of omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan waarmee de uitbreiding van woongebieden of verblijfsrecreatieve terreinen planologisch mogelijk wordt gemaakt;
- b. de aanduiding 'afwegingszone - woon- en verblijfsgebied' heeft een breedte van 100 m rondom de betreffende uitbreiding van woongebieden of verblijfsrecreatieve terreinen.



Figuur 3: afwegingszone – woon- en verblijfsgebied, bron: Ruimtelijkeplannen.nl

1.4 Bouwplan

Het stedenbouwkundig plan voor Buitenzorg IV omvat de ontwikkeling van 295 woningen, verdeeld over verschillende segmenten. Het plan is gericht op een evenwichtige verdeling van woonmogelijkheden om te voldoen aan diverse behoeften binnen de gemeenschap. In onderstaande afbeelding is het programma zoals dat geldt per 30 augustus 2024 weergegeven, gevolgd door het verkavelingsplan.

TOTAAL	aantal woningen	%	kavelopp. gemiddeld	uitgeefbaar totaal
appartement sociaal 65 m2 BVO	32	11%	33	1.053
rijwoning 4.80 sociale huur	8	3%	117	937
rijwoning 4.80 koop	4	1%	126	503
rug-aan-rug woningen 6.00	22	7%	69	1.523
levensloop woning 8.00	21	7%	127	2.677
rijwoning 5.10	143	48%	139	19.869
rijwoning 5.40	35	12%	158	5.545
rijwoning 5.70	17	6%	173	2.948
3^1 kap 5.70 tussenwoning	3	1%	155	466
3^1 kap 5.70 hoekwoning	6	2%	259	1.552
2^1 kap 5.70	2	1%	259	517
vrijstaand 6.60	2	1%	403	807
TOTAAL	295	100%	130	38.398

Figuur 4: Bouwplan, bron: Stedenbouwkundig plan versie 30 augustus 2024, Mark van Rijnberk



Figuur 5: Verkavelingsplan, bron: Stedenbouwkundig plan versie 30 augustus 2024, ir. Mark van Rijnberk

Het verkavelingsplan is op 30 juni 2025 verder uitgewerkt. Zie figuur 6



Figuur 6: Stedenbouwkundig plan, bron: Stedenbouwkundig plan versie 30 juni 2025, ir. Mark van Rijnberk

Voor het woningbouwprogramma is in de versie van 30 juni 2025 nog steeds uitgegaan van 295 woningen. Voor het programma geldt, dat er 40 sociale huurwoningen (ca. 14%) worden gerealiseerd. BPD zet zoveel mogelijk in op betaalbaarheid. Op basis van de huidige inzichten worden er circa 240 woningen gerealiseerd met een VON-prijs van maximaal de Nationale Hypotheek Garantie (80%), waarvan een deel ook betaalbare woningen met een koopsom vanaf circa € 250.000,-. De exacte aantallen zijn nog niet vast te leggen in verband met een veranderende markt. Met de realisatie over een periode van circa zes jaar zal hier rekening mee worden gehouden, wordt de markt regelmatig getoetst en zal uiteraard het beleid van de gemeente worden opgevolgd, een en ander zoals vastgelegd in de overeenkomst tussen BPD en de gemeente.

1.5 Ladder voor Duurzame Verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking (Hierna ook: ladder) is een instructieregel voor zorgvuldig ruimtegebruik en tegengaan van leegstand en is als dusdanig vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De ladder voor duurzame verstedelijking is van toepassing als sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Artikel 5.129g van het Bkl bepaalt, dat de Ladder betrekking heeft op een stedelijke ontwikkeling die voldoende substantieel is. De aard en omvang van het plan in relatie met de omgeving bepaalt of het plan voldoende

substantieel is. Artikel 5.129g Bkl geeft geen ondergrens aan. In uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn hiervoor lijnen uitgezet.

In 'beginsel' is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling bij nieuwbouw of uitbreiding met 12 woningen. De voorgenomen ontwikkeling voorziet in de realisatie van maximaal 295 woningen.

Binnen het vigerende omgevingsplan is de functie wonen niet toegestaan. Dit betekent dat uitgegaan wordt van de maximale toevoeging van 295 woningen. Hiermee is sprake van een nieuw stedelijk ontwikkeling.

Het heeft de voorkeur om ontwikkelingen zoveel mogelijk binnenstedelijk te realiseren. Als een plangebied zich (deels) buiten de contouren van bestaand stedelijk gebied bevindt, dient rekening gehouden te worden met de mogelijkheden om de voorgenomen ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied te realiseren.

1.6 Marktgebied

Het onderzoeksgebied van de 'ladder' baseren we op de verhuisstromen van, naar en binnen de gemeente Tholen. Circa 41% van de verhuisbewegingen vindt plaats binnen de gemeente Tholen. Dit is iets hoger dan het landelijke gemiddelde van 37%. Het aantal gevestigde personen (31%) ligt circa 3% hoger dan het aantal vertrokken personen (28%). Omdat het aandeel migratie uit en naar de gemeente Tholen substantieel is, is het relevant om naast de lokale markt ook de bovenlokale (of sub regionale) woningmarkt te beschouwen.

Tabel 1: Verhuizingen in aantal en percentage naar type verhuizing, gemiddeld 2021-2023 (Bron: CBS, 2024)

Type verhuizing	Aantal bewegingen	Percentage
Binnen gemeente Tholen	1.222	41%
Gevestigde personen	934	31%
Vertrokken personen	843	28%
Totaal	3.000	100%

In tabel 2 zijn de verhuisbewegingen van de top 10 van herkomstgemeenten en bestemmingsgemeenten weergegeven in 2022.

Tabel 2: Verhuisbewegingen van en naar de gemeente Tholen in 2023 (herkomstgemeente betreft verhuizingen naar Tholen; Bestemmingsgemeenten betreft verhuizingen uit Tholen) (bron: CBS, 2024)

#	Herkomstgemeenten	Aantal	%	#	Bestemmingsgemeenten	Aantal	%
1	Bergen op Zoom	127	15%	1	Bergen op Zoom	219	25%
2	Rotterdam	55	6%	2	Steenbergen	71	8%
3	Steenbergen	55	6%	3	Rotterdam	38	4%
4	Roosendaal	38	4%	4	Roosendaal	37	4%
5	Goeree-Overflakkee	28	3%	5	Goes	36	4%
6	Reimerswaal	28	3%	6	Goeree-Overflakkee	33	4%
7	Hoeksche Waard	27	3%	7	Reimerswaal	31	4%
8	's-Gravenhage (gemeente)	22	3%	8	Schouwen-Duiveland	31	4%
9	Middelburg (Z.)	19	2%	9	Woensdrecht	26	3%
10	Woensdrecht	17	2%	10	Breda	21	2%
		432	2%			543	62%

Hoewel Tholen geografisch in Zeeland ligt past de gemeente wat betreft woningbehoefte beter bij de regio West-Brabant West, waar onder andere Bergen op Zoom, Steenbergen en Roosendaal bij horen. Met name Bergen op Zoom is in dit kader een belangrijke gemeente. In dit onderzoek wordt dan ook uitgegaan van een marktgebied bestaande uit Tholen en de regio West-Brabant West.

De regio West-Brabant West (bestaande uit de gemeenten Halderberge, Roosendaal, Woensdrecht, Steenbergen, Bergen op Zoom, Moerdijk en Rucphen en het waterschap Brabantse Delta) is onderdeel van het NOVEX-gebied Stedelijk Brabant. De betrokken partijen hebben besloten samen op te trekken in het versterken van het woningaanbod, mede in relatie tot het arbeidsmarktbeleid. De inwoneraantallen in de regio stijgen waardoor de steden interessanter worden als vestigingsplaats, waardoor de regio ook aantrekkelijker wordt voor arbeidskrachten van buiten (een sterke wens van de werkgevers in de regio). De overige gemeenten met hun kernen leveren daarbij een aanvullend woonklimaat, zodat het voorzieningenniveau en de leefbaarheid in deze kernen een duurzaam/ toekomstbestendig karakter krijgen.

Het toonaangevende bureau ABF Research gebruikt in hun prognoses een eigen gebiedsaanduiding. Zij beschouwen de regio West-Brabant West tezamen met Tholen als de 'ABF-regio Roosendaal'.

2. Behoeftte onderzoek

2.1 Kwantitatieve behoefte

In tabel 1 is de prognose van het aantal inwoners en huishoudens in het onderzoeksgebied weergegeven op basis van Primos. In het onderzoeksgebied stijgt het aantal inwoners met 6.260 tot 2035. Ook het aantal huishoudens zal in het onderzoeksgebied naar verwachting blijven oplopen. Door huishoudensverduunning neemt het aandeel huishoudens relatief harder toe dan het aantal inwoners. In het onderzoeksgebied groeit het aantal huishoudens tot 2035 met 7.080. Deze voorspelde groei van is een goede indicator voor de toekomstige woningvraag in het onderzoeksgebied, daar het aantal huishoudens zich min of meer direct vertaalt naar de vraag naar woningen. Ieder huishouden wil immers bij voorkeur een zelfstandige woning bewonen.

Het inwonertal van de gemeente Tholen zal naar verwachting tot 2035 toenemen tot 27.780 en het aantal huishoudens tot 11.880. Voor de gemeente Tholen nemen we niet dezelfde trend waar, dat het aantal huishoudens relatief sneller groeit dan het aantal inwoners in absolute getalen, maar desalniettemin is de verhouding qua groei dermate, dat er sprake is van huishoudensverduunning.

Tabel 3: Bevolkings- en huishoudensgroei 2023-2030 (bron: Primos, 2024)

Marktgebied			Gemeente Tholen	
Jaar	Bevolking	Huishoudens	Bevolking	Huishoudens
2024	314.070	141.340	26.870	11.090
2030	317.910	146.140	27.410	11.600
2035	320.330	148.420	27.780	11.880
Saldo	6.260	7.080	910	790

Kwantitatieve vraag: 12.670 woningen in het onderzoeksgebied

Op basis van 'Woondeal West-Brabant West: Afspraken woningbouw 2022-2030' is de kwantitatieve vraag in de regio West-Brabant West netto 8.630 woningen tussen 2022 en 2030. Deze vraag is exclusief een eventuele achterstand. Op basis van dezelfde Primos prognose wordt een tekort vastgesteld van 5.590 woningen in het gebied in 2024, waarmee de totale behoefte kan worden vastgesteld op 12.670 woningen tot 2035.

De gemeente Tholen is in de Zeeuwse Woondeal tevens een woonregio. In de Woondeal wordt voor Tholen tot 2030 uitgegaan van een huishoudensgroei 1.640 woningen tot 2030. Dit is in lijn met de 'Provinciale Bevolkings- en huishoudensprognose Zeeland 2022', welke uitgaat van een groei van 1.651 huishoudens in de periode tussen 2022 en 2030. Uitgaande van de periode van 2027 tot 2030 blijft er een behoefte over van 795 woningen. De locatie Buitenzorg is in deze prognose opgenomen als sleutelproject met 350 woningen. Dit is in lijn met de Primos prognose voor de komende jaren, maar deze prognose kijkt niet verder dan 2030. Op basis van de verwachting van de Primos prognose tot 2035 is het aannemelijk dat de behoefte in deze tijd nog beperkt verder stijgt. Om deze reden wordt uitgegaan van de getallen uit de Primos prognose.

Aanbod: Harde planvoorraad van 4.930 woningen in het onderzoeksgebied

De actuele planvoorraad voor de woningdealregio is gebaseerd op het overzicht van de 'Woondeal West-Brabant West: Afspraken woningbouw 2022-2030'. Voor de ladder is alleen de harde planvoorraad relevant. Dit zijn plannen die al planologisch zijn vastgesteld. Binnen het onderzoeksgebied bedraagt de totale planvoorraad 14.382 woningen, waarvan 4.930 woningen in harde plannen en 9.452 in zachte plannen (tabel 4).

Tabel 4: Planvoorraad onderzoeksgebied 2022-2030 (bron: Woondeal West-Brabant West: Afspraken woningbouw 2022-2030).

Type	West-Brabant West	Gemeente Tholen
Harde planvoorraad	4.930	572
Zachte planvoorraad	9.452	683
Totale planvoorraad	14.382	1.255

Confrontatie: Resterende behoefte van 7.740 woningen in marktgebied

Als de kwantitatieve behoefte wordt afgezet tegen de harde planvoorraad blijft voor het marktgebied een resterende behoefte over van 7.740 woningen. Voor de Gemeente Tholen is de resterende behoefte 218 woningen. Dit is lager dan het aantal woningen in de voorgenomen ontwikkeling, maar in de praktijk ligt de resterende behoefte waarschijnlijk hoger doordat een achterstand in de huidige vraag en een vervangingsbehoefte niet zijn meegenomen. Geconcludeerd mag worden dat hiermee voldoende is aangetoond dat de voorgenomen ontwikkeling, zeker binnen het marktgebied maar ook binnen de gemeentegrenzen, voorziet in een kwantitatieve behoefte.

Tabel 5: Resterende behoefte

Type	West-Brabant West	Gemeente Tholen
Kwantitatieve behoefte	12.670	790
Harde planvoorraad	4.930	572
Resterende behoefte	7.740	218

Aanvullend hierop wordt in het 'Dashboard ladderruimte Zeeuwse woningmarktregio's' uitgegaan van de volledige behoefte van 1.651 woningen, met een resterende behoefte aan 800 woningen. Het is echter onduidelijk op basis van welke informatie deze monitor is bijgewerkt of op welke datum.

2.2 Kwalitatieve behoefte

Behoeft: gelijkvloerse woningen en koopwoningen

De kwalitatieve behoefte is in 2019 onderzocht en beschreven in het rapport "Woningbouwbehoefte 2019 West-Brabant, Tholen en de Bevelanden". Dit onderzoek betreft zowel het gehele marktgebied als de gemeente Tholen.

Het onderzoek laat zien dat er sprake is van een relatief sterke vergrijzing op de woningmarkt. Dit is een landelijk fenomeen dat in de regio West-Brabant bovengemiddeld speelt. Hiermee is sprake van een groeiende behoefte aan gelijkvloerse woningen. Over het algemeen woont deze groep in koopwoningen wat naar verwachting weinig tot niet zal veranderen. De behoefte aan sociale huur woningen neemt volgens dit onderzoek in het gebied slechts licht toe. Over het geheel wordt er een daling in de behoefte aan huurwoningen verwacht.

In het rapport 'Woningkwaliteit- en woningmarktonderzoek Zeeland' uit 2019 komt de Stec-groep tot vrijwel dezelfde discussie. In onderstaand tabel wordt goed weergegeven dat er sprake is van een sterke vergrijzing in de gemeente Tholen. Ook hier wordt geconcludeerd dat er naast betaalbare woningen ook een sterke behoefte is aan gelijkvloerse en levensloopbestendige woningen.

Tholen	Huishoudens 2019	2019-2029	2019-2029 relatief	2029-2040	2029-2040	Totaal 2019-2040	2019-2029
Doelgroep							
Alleenstaanden & stellen tot 35 jaar	970	-70	-7%	-150	-17%	-220	-23%
Gezinnen	4.010	+160	+4%	+350	+8%	+510	+13%
Alleenstaanden & stellen 35-65 jaar	2.530	+110	+4%	-310	-12%	-200	-8%
Alleenstaanden & stellen 65 - 80 jaar	2.170	+380	+17%	+330	+13%	+710	+33%
Alleenstaanden & stellen 80+	830	+430	+52%	+460	+37%	+880	+106%
Totaal	10.510	+1.010	+10%	+870	+8%	+1.880	+18%

Figuur 7: Huishoudensontwikkeling Tholen. Bron: Woningkwaliteit- en woningmarktonderzoek Zeeland 2019 (Stec, 2019)

Provinciale afspraken: 30% sociale huur, 2/3 betaalbaar

In de Woondeal West-Brabant West zijn tevens beleidsafspraken gemaakt over de verdeelsleutel per project. Voor projecten vanaf 20 woningen wordt gestreefd naar 30% sociale huur, en 2/3 betaalbare woningen. In overleg kan per plan afgeweken worden van deze verdeelsleutel zodat toegewerkt kan worden naar een percentage van 30%.

Stedenbouwkundig plan: ruimte voor betaalbare woningen en levensloopbestendige woningen

De exacte invulling van het stedenbouwkundig naar segment is nog niet duidelijk. Wel is duidelijk dat er 40 sociale huurwoningen in het plan zijn voorzien. Op basis van het plan mag verder verwacht worden dat een groot gedeelte van de woningen binnen het betaalbare segment zal vallen. Ook lijkt een aanzienlijk deel uit (gelijkvloerse) appartementen en levensloopbestendige woningen te bestaan.

Conclusie: Stedenbouwkundig plan voorziet in een bestaande behoefte

De voorgenomen ontwikkeling voorziet in een groot deel betaalbare woningen en een aanzienlijk deel levensloopbestendige woningen en (gelijkvloerse) appartementen. Hiermee wordt aangesloten bij de behoefte binnen het marktgebied. Naar verwachting is het aandeel sociale huurwoningen lager dan wenselijk wordt geacht, hierover zijn op projectniveau afspraken gemaakt met de gemeente.

2.3 Buitenstedelijk gebied

Omdat het gebied in de huidige situatie grotendeels bestemd is als 'Agrarisch' dient een afweging gemaakt te worden of er geen betere alternatieven zijn. In dit kader kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Het is niet realistisch dat de voorgenomen ontwikkeling en/of de totale behoefte voor zowel de gemeente Tholen als het gehele marktgebied binnenstedelijk gerealiseerd kan worden. Uit jurisprudentie blijkt dat dit een geldige reden is om buitenstedelijk te ontwikkelen. Hiervoor hoeven tevens niet eerst alle binnenstedelijke locaties ontwikkeld te zijn.
- Het gebied is reeds aangewezen als 'afwegingszone – woon- en verblijfsgebied'. Deze zone voorziet in een wijziging in relatie tot de uitbreiding van woongebieden of verblijfsrecreatieve terreinen.
- De locatie is aangewezen als gemeentelijk sleutelproject in de Zeeuwse Woondeal, waarbij rekening is gehouden met een totaal van 350 woningen.
- Het gebied is gelegen aan de rand van bestaande bebouwing waarmee goed aangesloten wordt bij de bestaande kern.

3. Conclusie

BPD Ontwikkeling B.V. is voornemens om woningbouw (maximaal 295 woningen) te realiseren in het plangebied Buitenzorg Tholen. De voorgenomen ontwikkeling voorziet zowel in een kwantitatieve als kwalitatieve behoefte. Hiermee is er geen sprake van te verwachten nadelige economische effecten of onaanvaardbare leegstand.

De locatie bevindt zich buitenstedelijk volgens de definitie van de ladder voor duurzame verstedelijking. Het gebied ligt echter direct aangrenzend aan bestaande bebouwing, is aangewezen als afwegingsgebied voor woningbouw en is opgenomen in de Zeeuwse woondeal als sleutelproject. Daarnaast is het niet realistisch dat de totale woningbouwopgave binnenstedelijk kan worden gerealiseerd. Hiermee kan de locatiekeuze ruim voldoende worden onderbouwd.

Omdat er sprake is van een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en de locatiekeuze voldoende onderbouwd kan worden, doorstaat de voorgenomen ontwikkeling een toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking.