

DATUM 15 april 2025
KENMERK 20250344/44002210/JJ
VAN Joost Jansen

PROJECT Ladderonderbouwing Middelveen V Zuidwolde
OPDRACHTGEVER Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen

LADDERONDERBOUWING MIDDELVEEN V ZUIDWOLDE

1.1 Ladder Middelveen V Zuidwolde

De ladder voor duurzame verstedelijking is een instructieregel voor zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand. Artikel 5.129g Bkl regelt dat bij een wijziging van het omgevingsplan voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling toepassing van de ladder is vereist. Artikel 8.0b Bkl bepaalt dat deze instructieregel ook geldt voor een BOPA.

Bij een stedelijke ontwikkeling die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelvoorziening of een andere stedelijke voorziening en die voldoende substantieel is, wordt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand rekening gehouden met de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling. Artikel 5.129g Bkl legt hiervoor geen grens vast. Geldende jurisprudentie onder de Wro/Bro is vanaf 12 woningen, een functiewijziging met een oppervlak groter dan 500 m² bvo, meer dan 500 m² bvo bebouwing of een functie die gelet op de ruimtelijke uitstraling een stedelijke ontwikkeling is. Leegstand mag volgens jurisprudentie niet 'onaanvaardbaar' zijn.

Als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied moet ook rekening worden gehouden met de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien. De grens van het stedelijk gebied wordt bepaald door de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het omgevingsplan en de aard van de omgeving.

1.1.1 Toetsing

De gemeente De Wolden is van plan om een nieuwe woonwijk aan de zuidzijde van Zuidwolde te realiseren. De ontwikkeling omvat circa 149 woningen. Het programma bestaat uit een mix van sociale huurwoningen (circa 20%), betaalbare koopwoningen (ca 20%), middelduur (circa 40%) koopwoningen en dure woningen (circa 20%). Dit uit zich in rijwoningen, twee-onder-een kap woningen en vrijstaande woningen.

Het tijdelijke Omgevingsplan is vertrekpunt bij de beoordeling of iets een nieuwe stedelijke ontwikkeling is. In dit geval is de locatie sprake van het toevoegen van 12 woningen of meer ten opzichte van de huidige planologische mogelijkheden. Het toevoegen van 149 woningen ten opzichte van de huidige planologische mogelijkheden is voldoende substantieel. Het gebied heeft grotendeels een agrarische bestemming. Het betreft daarmee geen bestaand stedelijk gebied volgens de definitie van Artikel 5.129g Bkl, ondanks dat het door de provincie deels wel is aangemerkt als stedelijk gebied. Gelet op het bovenstaande is hierna de woningbehoefte beschreven en gemotiveerd waarom niet (geheel) binnenstedelijk in de behoefte kan worden voorzien.

1.1.2 Beschrijving woningbehoefte

De woningbehoefte blijkt uit diverse bronnen, die hierna worden behandeld.



Regionale woondeal Zuidwest Drenthe (december 2022)

Om het huidige woningtekort aan te pakken is het noodzakelijk om de komende jaren het bouwtempo flink te verhogen en sneller en meer woningen bij te bouwen. In heel Nederland is in de periode 2022 tot en met 2030 in totaal 900.000 woningen nodig. De Provincie Drenthe zet zich in voor een netto uitbreiding met 13.000 woningen. Elke gemeente neemt ten minste het in deze woondeal afgesproken deel van de versnellingsopgave voor haar rekening. De gemeenten in Zuidwest Drenthe spreken af de bouw van minimaal 5.033 woningen te versnellen. Elke gemeente heeft hierin haar eigen opgave. Gemeente De Wolden zet zich in voor de toevoeging van minimaal 1.000 woningen. Inmiddels is dit opgehoogd naar 1.060 (zie hierna). Er is slechts harde plancapaciteit voor ongeveer 300 woningen. Dat betekent dat er nog veel zachte plannen hard gemaakt moeten worden. Het plan Middelveen V geeft daar mede invulling aan.

De Wolden¹

Woningbouwopgave woonvisie		Minimale woningbouwaantallen versnellingsopgave regionale woondeal						
Jaartal	Aantallen uit woonvisie (bandbreedte)	Bruto nieuwbouw (te realiseren woningen)	Beschikbare netto plancapaciteit (aantal woningen)	Aantal woningen in harde plancapaciteit	Betaalbaarheid ^[1]			
					Aantal sociale huurwoningen in plannen	Aantal huurwoningen vanaf de sociale huurgrens tot €1000 per maand in plannen	Aantal koopwoningen tot aan de NHG grens (€355.000) in plannen	Aantal woningen door woningcorporaties
2022	750 - 1000 ¹ (83-111 per jaar)	116	91	91	7	36	7	13
2023		123	123	80	43	10	11	16
2024		140	140	79	17	1	82	17
2025		334	334	23	91	46	69	91
2026		322	322	14	91	45	62	91
2027		323	323	14	91	45	62	91
2028		0	0	0	0	0	0	0
2029		0	0	0	0	0	0	0
2030		0	0	0	0	0	0	0
Totaal	750 tot 1000	1.358	1.334	303	338	183	294	317

¹ Betreft een minimum een maximumbandbreedte tot 2030 uit het woonbehoeftonderzoek 2021.

Figuur opgave De Wolden (Bron: Woondeal Zuidwest Drenthe)

Verstedelijkingsstrategie Zwolle (februari 2023)

Vanuit de verstedelijkingsstrategie Zwolle ligt er een basisopgave van minimaal 50.000 nieuw te bouwen woningen in de periode tot 2040. De ambitie van de regio Zuidwest Drenthe is om minimaal 7.000 van deze woningen te bouwen. Van de 7.000 woningen uit de verstedelijkingsstrategie Zwolle zouden op basis van de verhuisstromen 500 tot 700 woningen in De Wolden kunnen 'landen'. Hiermee is in de prognose van het woningmarktonderzoek 2024 nog geen rekening gehouden. Vanuit de focus op locaties nabij OV-knooppunten en werkgelegenheid zou het aantal voor De Wolden namelijk ook lager kunnen liggen.

Woon(zorg)visie 2023-2027 gemeente De Wolden (maart 2023) en addendum (maart 2025)

De Wolden is een aantrekkelijke plek om te wonen. Het is een landelijke gemeente met een grote diversiteit aan landschappen en groenstructuren. Het is een goed bereikbare gemeente en de voorzieningen binnen de gemeente zijn over het algemeen goed bereikbaar voor de inwoners.

De Wolden heeft, zoals het hele land, te maken met verschillende uitdagingen op de woningmarkt en in de volkshuisvesting. Er is een tekort aan woningen en vooral starters en jonge huishoudens vinden moeilijk een woning, de huizenprijzen stijgen, het aantal woningzoekenden met een zorgvraag neemt toe en de bouwkosten stijgen.

De gemeente De Wolden werkt aan een toekomstbestendige woonvoorraad. De Wolden verwacht een huishoudensgroei omdat mensen van buiten de gemeente naar De Wolden verhuizen en omdat er steeds meer kleine huishoudens zijn. In de woon(zorg)visie 2023-2027, Veelzijdig wonen in De Wolden!, staan de zes ambities genoemd die De Wolden in dit kader heeft geformuleerd voor de komende jaren:

1. Met nieuwbouw bijdragen aan de veranderende woningbehoefte
2. Een duurzame en toekomstbestendige woningvoorraad
3. Wonen en zorg
4. Betaalbaar wonen
5. Leefbare wijken en dorpen
6. Huisvesting aandachtsgroepen op orde

De woon(zorg)visie zet vooral in op het realiseren van betaalbare woningen voor starters en de gemeente wil ook de doorstroming op gang brengen. Er is vooral behoefte aan betaalbare en middeldure woningen.

De ontwikkeling van Middelveen V in Zuidwolde sluit aan bij verschillende ambities uit de woon(zorg)visie.

In de woon(zorg)visie heeft de gemeente de ambitie geformuleerd om tot 2030 750 tot 1.000 woningen toe te voegen.

Raadsbesluit actualisatie woningbouwprogramma (maart 2025), addendum Woon(zorg)visie

Gemeente De Wolden wil een veelzijdig en toekomstbestendig woningaanbod stimuleren. De actuele woningbehoefte vraagt om meer bouwcapaciteit en een betere verdeling van de woningtypes. Het college heeft daarom besloten het woningbouwprogramma daarop aan te passen.

Uit een recent woningmarktonderzoek blijkt dat de behoefte aan woningen in De Wolden tot 2030 is toegenomen. Daarom wordt de beschikbare ruimte voor woningbouw verruimd. Hierbij blijft de verdeling over de dorpen en kernen behouden.

De gemeente past haar woningbouwprogramma elke twee jaar aan om mee te gaan met de markt en om eventuele knelpunten op te lossen. De nieuwste cijfers laten zien waar de behoefte ligt. Zo wil de gemeente stimuleren dat er voldoende en diverse woningen gebouwd kunnen worden, met extra aandacht voor starters en senioren. Op die manier blijft De Wolden toekomstgericht bouwen en groeien op een manier die past bij de dorpen. De Wolden wil ook, onder strikte voorwaarden, extra vrijstaande woningen toestaan.

Om beter aan te sluiten bij de markt wordt de categorie “middeldure woningen” opgesplitst in twee groepen. Ook worden de prijsgrenzen van de verschillende groepen verhoogd om beter aan te sluiten op de stijgende bouwkosten en woningprijzen. De nieuwe prijsindeling is als volgt: betaalbare woningen tot € 305.000, middelduur (laag) tussen € 305.000 en € 405.000, middelduur (hoog) tussen € 405.000 en € 450.000 en dure woningen vanaf € 450.000. Deze prijsgrenzen worden voortaan jaarlijks aangepast op basis van de consumentenprijsindex (CPI), de Nationale Hypotheek Garantie en de landelijke betaalbaarheidsgrenzen. De komende jaren zal de gemeente de ontwikkelingen blijven monitoren en waar nodig bijsturen.

Eind maart 2025 is de ambitie uit de woon(zorg)visie door de gemeenteraad bijgesteld naar 810 tot 1.060 extra woningen tot 2030. Hiervan zouden 213 tot 279 woningen in Zuidwolde gerealiseerd moeten worden.

kern	aantal toe te voegen woningen tot 2030	
	was	wordt
Zuidwolde	198 – 263	213 – 279
De Wijk	95 – 127	103 – 135
Ruinen	116 – 154	125 – 163
Ruinerwold	123 – 164	133 – 174
Koekange	75 – 100	81 – 106
Overige kernen	143 – 192	155 – 203

De verdeling van de gewenste woningcategorieën is als volgt aangepast.

categorie	percentage en aantal			
	was		wordt	
sociale huur	minimaal 20-25%	minimaal 200	minimaal 20-25%	minimaal 200
betalbare koop	minimaal 20-25%	minimaal 200	minimaal 15-20%	minimaal 200
middeldure koop (laag)	minimaal 20-25%	minimaal 200	minimaal 12-18%	minimaal 120
middeldure koop (hoog)			minimaal 12-18%	minimaal 120
dure koop	maximaal 10-14%	maximaal 100	maximaal 10-14%	maximaal 100
vrije ruimte	-	-	11 tot 30%	5 tot 30%

De prijsgrenzen van de verschillende woningcategorieën zijn verhoogd.

categorie	oud	nieuw
betalbare woningen	tot € 275.000	tot € 305.000
middeldure woningen (laag)	tussen € 275.000 en € 405.000	tussen € 305.000 en € 405.000
middeldure woningen (hoog)		tussen € 405.000 en € 450.000
dure woningen	vanaf € 405.000	vanaf € 450.000

Woningmarktonderzoek (februari 2025)

Uit dit recente woningmarktonderzoek blijkt dat de behoefte aan woningen tot 2030 is toegenomen én dat ook na 2030 behoefte is aan extra woningen. In 2021 is de woningbehoefte in De Wolden tot 2030 geraamd op 750 tot 1.000 nieuwe woningen. De actuele raming is dat tussen nu en 2030 behoefte is aan 925 extra woningen. Omgerekend is dit een groei in de behoefte van 58 woningen. Dit aantal van 58 is als volgt te verklaren:

- De woon(zorg)visie ging, op basis van het woningmarktonderzoek van 2021, uit van een woningvoorraad van 10.460. Hier moeten volgens de woon(zorg)visie 1.000 woningen aan toegevoegd worden. Dat leidt tot een gewenste woningvoorraad van 11.460 woningen in 2030.
- Het woningmarktonderzoek van 2024 constateert een actuele woningvoorraad van 10.593. De prognoses geven een aanvullende behoefte van 925 extra woningen aan. Dat leidt tot een gewenste woningvoorraad van 11.518 woningen in 2030.

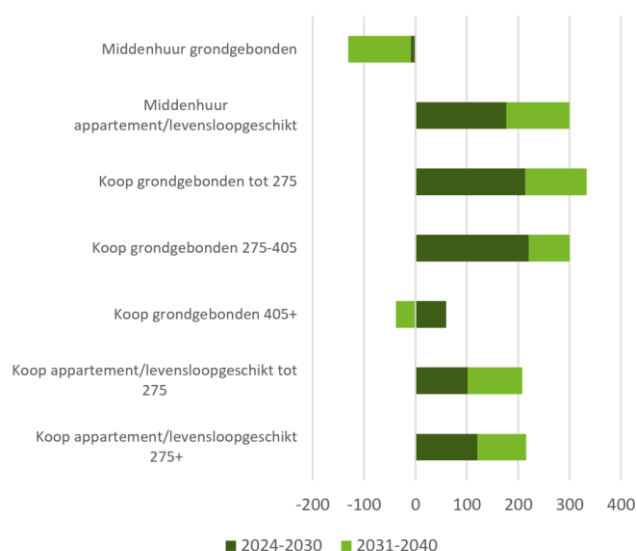
In de periode 2031 tot en met 2040 zijn er nog 280 woningen nodig.

Er is met name behoefte aan goedkope en betaalbare koopwoningen (tot € 405.000). Er zijn al relatief veel dure woningen in De Wolden en dat maakt dat de aanvullende behoefte aan dure woningen beperkt is.

De volgende tabel geeft weer hoe de woningbehoefte in de komende perioden is gespreid over de dorpen binnen de gemeente. Hieruit volgt een behoefte van 440 woningen tot 2040 in de kern Zuidwolde. De totale woningbehoefte tot 2040 is 1.440 woningen (exclusief een eventuele extra opgave vanuit de verstedelijkingsstrategie regio Zwolle).

Dorp	2024 t/m 2030	2031 t/m 2040
Zuidwolde	+280	+160
De Wijk	+130	+65
Ruinen	+165	+100
Ruinerwold	+120	+60
Koekange	+85	+50
Overige kernen	+145	+80
Totaal	+925	+515

Figuur Ontwikkeling kwantitatieve woningbehoefte volgens Trendvariant 2024 inclusief inlopen woningtekort, per dorp, 2024 t/m 2030 en 2031 t/m 2040 (bron: woningmarktonderzoek 2024)



Figuur Kwalitatieve woningbehoefte naar eigendom, woningtype en prijsklasse volgens de Trendvariant, 2024 tot en met 2030 en 2031 tot en met 2040 (bron: woningmarktonderzoek 2024)

De kwantitatieve behoefte per kern is bepaald op basis van demografische trends en verhuispatronen volgens de meest actuele inzichten. De spreiding over de kernen wijkt iets af van de spreiding die in de woonzorgvisie is gepresenteerd. In de woonzorgvisie ligt in de woningbehoefte een wat zwaarder accent op de kleinere kernen binnen de gemeente. De trend wordt mede ingegeven door aanwezig aanbod. Het is daarom een overweging om in het beleid meer vraag in de kleinere kernen te honoreren.

Met 149 woningen betekent de ontwikkeling van Middelveen V een aanzienlijke bijdrage aan het uitbreiden van de woningvoorraad in de gemeente. Met de segmenten en prijsklassen wordt aangesloten bij de recente afspraken.

De Wolden wil de kansen voor starters op de woningmarkt vergroten. Een deel van hen zoekt een huurwoning, maar ook een aanzienlijk deel is op zoek naar een koopwoning. Veel starters zijn afkomstig uit de gemeente en willen graag in of vlak bij het eigen dorp blijven wonen. Met sociale huurwoningen, die voor een deel expliciet gericht zijn op starters, en betaalbare koopwoningen, die goed aansluiten op het budget van starters leidt de ontwikkeling van Middelveen V tot een gewenste uitbreiding voor de jonge(re) doelgroep.

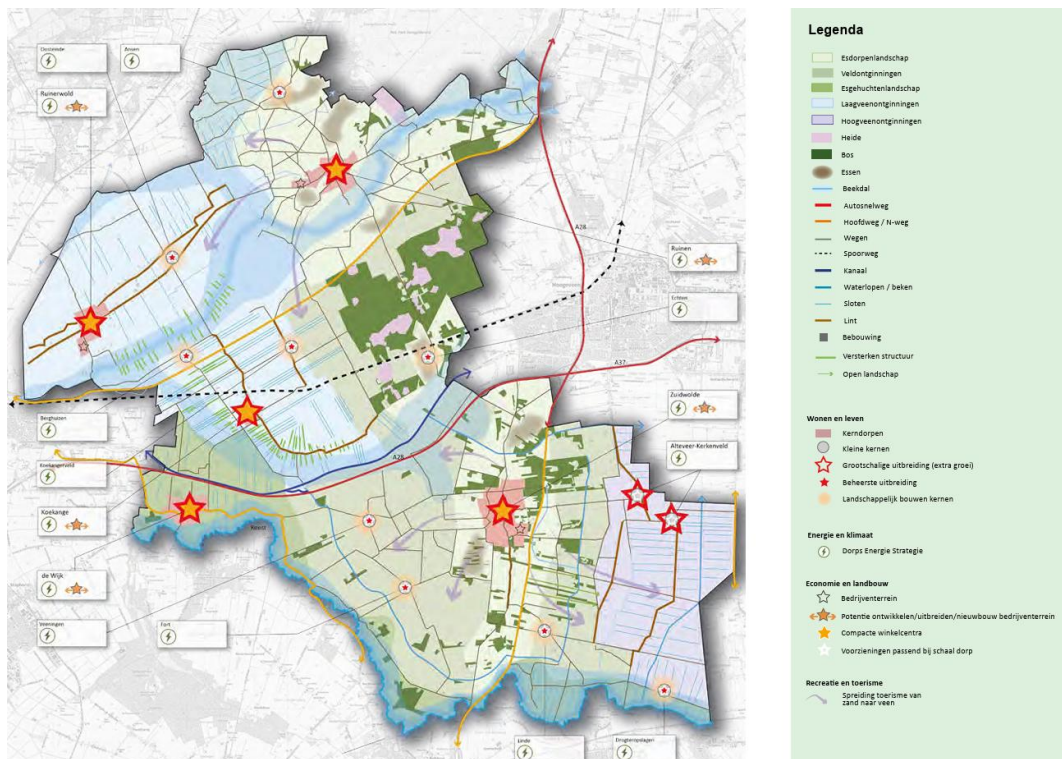
Naast betaalbare woningen is in De Wolden ook behoefte aan middeldure woningen. Met middeldure woningen voorziet Middelveen V ook hierin.

Voor Middelveen V zijn verschillende soorten woningen voorzien, variërend van sociale huur tot betaalbare, middeldure en dure woningen. Ook binnen deze categorieën is gekozen voor verschillende typologieën, zoals levensloopbestendige woningen, rug-aan-rugwoningen, rijwoningen, appartementen, twee-onder-een-kapwoningen en vrijstaande woningen. Dit moet ertoe leiden dat met Middelveen V een gemengde wijk ontstaat, waar verschillende doelgroepen een nieuw (t)huis kunnen vinden. De gemeente streeft naar gemengde en levensloopbestendige wijken. Dit draagt eraan bij dat mensen zoveel mogelijk binnen de bestaande sociale infrastructuur blijven wonen. Middelveen V sluit aan op deze wens. Een grote variëteit aan woningen leidt er ook toe dat de doorstroming op de woningmarkt op gang komt, wat een positief effect heeft op de beschikbaarheid van met name betaalbare woningen.

Het geplande programma voor Middelveen V sluit goed aan op het woningbouwprogramma van De Wolden en past binnen het streven naar een duurzame en toekomstbestendige woningvoorraad. Het programma van Middelveen V komt tegemoet aan de nadruk die De Wolden legt op starters en senioren. De conclusie is dat de ontwikkeling van Middelveen V aansluit op het gemeentelijke woonbeleid en bijdraagt aan het realiseren van de ambities die De Wolden heeft vastgelegd in de geactualiseerde woon(zorg)visie.

1.1.3 Motivering locatiekeuze (waarom niet binnenstedelijk)

De gemeente groeit hard en er zijn veel extra woningen nodig. In de Toekomstvisie 2022-2040 is aangegeven hoe de gemeente daar invulling aan geeft. Bij elke nieuwe ontwikkeling gaat de voorkeur uit naar inbreiding boven uitbreiding. In de kerndorpen (Zuidwolde, de Wijk, Ruinen, Ruinerwold en Koekange) en in Alteveer-Kerkenveld wil de gemeente ook uitbreiding toestaan. In de kerndorpen wordt uitbreiding actief gestimuleerd, ook als de behoefte niet uit het eigen dorp komt. Bij uitbreiding bouwt de gemeente bij voorkeur aansluitend aan de bestaande dorpen.



Figuur Visiekaart Toekomstvisie: grootschalige uitbreiding (extra groei) in Zuidwolde

Op de Woningbouwkaart van de gemeente De Wolden staan alle projecten die in studie, in voorbereiding of in aanbouw zijn.



Figuur woningbouwkaart Kern Zuidwolde (april 2025)

In de kern Zuidwolde zijn per april 2025 projecten voor in totaal 263 woningen netto, waarvan 144 in Middelveen V. In Zuidwolde is afgesproken dat 213 tot 279 woningen worden toegevoegd tot 2030 en is de behoefte berekend op 440 woningen tot 2040. Dat betekent dat de locatie Middelveen V noodzakelijk is om in de opgave te kunnen voorzien. Het plangebied heeft een oppervlakte van circa 5,5 hectare. Binnen de kern is deze ruimte niet beschikbaar om te kunnen voorzien in de woningbehoefte aan met name grondgebonden koopwoningen.

Artikel 3.16 lid 1 in provinciale omgevingsverordening stelt dat woningbouw in het landelijk gebied mogelijk is, mits het aansluit op het bestaand stedelijk gebied en het plan de behoefte aantoont die in de woonvisie genoemd is. Daar wordt met dit plan aan voldaan met een duurzame afronding van de wijk Middelveen.

1.1.4 Conclusie

De voorgenomen woningbouw voorziet met maximaal 149 woningen in een gemengd programma in de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte. Het is niet mogelijk om de gehele woningbehoefte binnen bestaand stedelijk gebied te accommoderen. Met het toevoegen van woningen op deze locatie aansluitend aan de kern Zuidwolde wordt voldaan aan de ladder voor duurzame verstedelijking.