

NOTITIE



Onderwerp: Notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking'
Project: Kampen, Noordweg 87
Auteur: BIZ.nu
Datum: Oktober 2022
Status: Definitief

Inleiding

De voorliggende notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' heeft betrekking op het kantoorpand aan de Noordweg 87 te Kampen, in de gelijknamige gemeente. Het pand betreft een voormalig schoolgebouw dat de laatste jaren in gebruik is geweest als kantoorgebouw. Het voornemen is om het pand in gebruik te nemen ten behoeve van 24 zorgappartementen met gemeenschappelijke ruimtes. Het pand zal hierbij intern worden gewijzigd waarbij het uiterlijk van het pand niet wijzigt ten opzichte van de bestaande situatie. Het pand wordt daarnaast uitgebreid door middel van een stuk nieuwbouw. De bestaande bebouwing ten noordoosten van het hoofdgebouw wordt hierbij gesloopt. De uitbreiding van het hoofdgebouw vindt vervolgens plaats op dezelfde locatie.

Voor de ontwikkeling is een afwijking van het bestemmingsplan benodigd op basis van een omgevingsvergunning conform artikel 2.12 eerste lid onder a, sub 3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het gaat hierbij om een zogenaamde uitgebreide procedure. Vanuit het ruimtelijk spoor is toetsing aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' benodigd.

Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: Ladder) is een instrument voor efficiënt ruimtegebruik. De Ladder is geïntroduceerd in de voorloper van de NOVI: de Structuurvisie voor Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 3.1.6, lid 2) opgenomen. Op 1 juli 2017 is de Ladder in het Besluit ruimtelijke ordening gewijzigd. Aanleiding voor de wijziging waren de in de praktijk gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van de Ladder en de wens om te komen tot een vereenvoudigd en geoptimaliseerd instrument.

Doel van de ladder voor duurzame verstedelijking is een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. De 'Ladder voor duurzame verstedelijking' moet gevolgd worden wanneer planologisch nieuwe "stedelijke ontwikkelingen" mogelijk worden gemaakt. Nieuwe planologische bouw mogelijkheden van enige omvang kwalificeren zich als zodanig en zijn 'Ladderplichtig'. Het al dan niet toenemen van het ruimtebeslag is een belangrijk criterium voor het aanmerken van een ontwikkeling als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Indien er wel sprake is van een (geringe) toename van bouw mogelijkheden, dan is doorgaans sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Indien er in het geheel geen sprake is van toename van het ruimtebeslag (bijv. bij functiewijziging), dan is de Afdelingslijn dat er geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Zo overweegt de Afdeling in haar uitspraak van 10 december 2014 (201310814/1/R1):

"12.6. Het betoog van Lunchroom Deli en andere dat het plan in zoverre in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, omdat is voorzien in een functiewijziging binnen de bestaande bebouwing, kan niet slagen. In deze situatie is geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro, aangezien de bebouwing reeds aanwezig is en er geen nieuw beslag op de ruimte plaatsvindt. Van belang daarbij is dat het plan naar het oordeel van de Afdeling slechts is gericht op een verruiming van de gebruiksmogelijkheden."

Echter in een recentere uitspraak (201311211/1/R3) van de Raad van State d.d. 18 februari 2015 is sprake van een uitbreiding van de planologische gebruiksmogelijkheden van feitelijk bestaande units in een bedrijfsverzamelgebouw. De Afdeling overweegt: *“Voor zover [appellant sub 1] en anderen betogen dat in de Staat van bedrijfsactiviteiten deels bedrijfsactiviteiten staan genoemd waarvoor de units in de bedrijfsverzamelgebouwen niet eerder mochten worden verhuurd, oordeelt de Afdeling dat het plan hiermee niet voorziet in een zodanige functiewijziging dat om die reden sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Zoals zij eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 december 2014 in zaak nr. 201310814/1/R1) is daarbij van belang dat met een verruiming van de gebruiksmogelijkheden geen nieuw beslag op de ruimte plaatsvindt.”*

Het onderstreepte “zodanige functiewijziging” suggereert dat er functiewijzigingen – zonder enige toename van bebouwing – kunnen zijn die wel “zodanig” zijn, dat zij kunnen worden aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Een functiewijziging “sec” die van invloed is op het woon-, leef- en ondernemersklimaat elders, door die invloed kan kwalificeren als “zodanige functiewijziging”, zodat sprake is van een Ladderplichtige stedelijke ontwikkeling.

Gewenste ontwikkeling

Aan de Noordweg 87 te Kampen bevindt zich een vrijstaand kantoorgebouw dat in het verleden ook in gebruik is geweest als schoolgebouw. Inmiddels staat de bebouwing leeg. Het voornemen is om ter plaatse 24 zorgappartementen met gemeenschappelijke ruimtes te realiseren. Het pand zal hierbij intern worden gewijzigd waarbij het uiterlijk van het pand niet wijzigt ten opzichte van de bestaande situatie. Het pand wordt uitgebreid door middel van een stuk nieuwbouw. De vrijstaande bebouwing van circa 120 m² ten noordoosten van het hoofdgebouw wordt hiervoor gesloopt. De uitbreiding van het hoofdgebouw vindt vervolgens plaats op dezelfde locatie en heeft een oppervlakte van circa 144 m². In afbeelding 1 is een luchtfoto van de huidige situatie opgenomen. In de afbeeldingen 2 en 3 zijn impressies van de gewenste situatie opgenomen.



Afbeelding 1 Luchtfoto projectgebied en de directe omgeving (Bron: PDOK, bewerkt)



Afbeelding 2 Impressie gewenste situatie (Bron: AA Bouw BV)



Afbeelding 3 Impressie gewenste situatie (Bron: AA Bouw BV)

Het voornemen voorziet in een functiewijziging van het bestaande gebouw alsmede een kleine nieuwbouw die aan het pand wordt gerealiseerd. Gelet op het feit dat als gevolg van deze functiewijziging wordt voorzien in 24 nieuwe zorgappartementen wordt dit aangemerkt als een dusdanige functiewijziging waarmee sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking is daarmee noodzakelijk. Hierna wordt de ontwikkeling getoetst aan de Ladder.

Toetsing van de ontwikkeling aan de Ladder

Teneinde een ontwikkeling adequaat te kunnen toetsen aan de Ladder is het noodzakelijk inzicht te geven in de begrippen 'bestaand stedelijk gebied' en 'stedelijke ontwikkeling'. In de Bro zijn in artikel 1.1.1 definities opgenomen voor:

- **bestaand stedelijk gebied:** 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'.
- **stedelijke ontwikkeling:** 'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.'

Artikel 3.1.6 lid 2 van de Bro geeft aan dat de toelichting op een ruimtelijk plan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, moet voldoen aan een aantal voorwaarden:

- er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte;
- indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

Wat is het verzorgingsgebied?

Voordat de behoefte in beeld kan worden gebracht, moet ten eerste duidelijk zijn wat het ruimtelijk verzorgingsgebied voor de ontwikkeling betreft. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en de omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen.

Het verzorgingsgebied valt niet hard te begrenzen. Patiënten zullen, waar mogelijk, zo dicht mogelijk bij de thuisomgeving willen blijven, dit in verband met bezoek van familie en vrienden. In voorliggend geval valt het verzorgingsgebied redelijkerwijs als de kern Kampen af te kaderen. Hierna wordt de behoefte naar de gewenste ontwikkeling nader onderbouwd.

Wat is de behoefte?

In mei 2021 is door Adviesbureau Companen een rapport uitgebracht over de behoefte aan wonen en zorg in Kampen. De hoofdpunten zijn door de gemeente Kampen meegenomen in de 'Bouwsteen Wonen 2021-2025'.

Ook in Kampen vindt de komende decennia een forse groei plaats van het aantal 65+ers en 80+ers. In het rapport van Companen is voorts gekeken naar het bestaande aanbod aan wonen en zorg. In onderstaande tabel is dit weergegeven.

Organisatie	Kampen	IJsselmuiden	Kleine kernen & Buitengebied	Totaal
Gecclusterd wonen met 24-uurszorg	382	62	0	444
Gecclusterd wonen – sociale huur	882	167	0	1.059
Gecclusterd wonen – middenhuur	50	0	0	50
Gecclusterd wonen – koop	0	0	0	0
Totaal	1.314	229	0	1.553

Afbeelding 3 Aanbod geclusterd woningaanbod naar kern en marktsegment (Bron: Gemeente Kampen)

Uit bovenstaande tabel blijkt dat er in de kern Kampen 382 woningen aanwezig zijn in het segment van de 24-uurszorg. Gemeentebreed bedraagt dit aanbod 444. Hiermee wordt in de kern van Kampen voorzien in 86% van het aanbod in dit segment.

In de Bouwsteen Wonen is door Companen onderzocht hoe de woonbehoefte van mensen met een verstandelijke beperking zich de komende decennia zal ontwikkelen. Het aantal Wlz-indicaties in Kampen voor zorg aan mensen met een verstandelijke beperking is over de jaren 2015 tot en met 2021 gestegen van 360 naar 500. Dit is mede het gevolg van een 'reparatie' in de cijfers. In de prognoses tot 2040 is de verwachting dat het aantal Wlz-indicaties zal oplopen tot 620. Wanneer er wordt uitgegaan van een gelijke verdeling van het aanbod in de gemeente Kampen, zal er tot 2040 in de kern van Kampen behoefte zijn aan 530 tot 540 wooneenheden in het segment van de 24-uurszorg (86% van 620). Hiermee wordt de behoefte aan zorgappartementen in de kern van Kampen ingeschat op circa 150 in 20 jaar.

Bijdrage van de ontwikkeling aan de behoefte

De voorgenomen ontwikkeling voorziet in de realisatie van 24 zorgappartementen op een voormalige kantoorlocatie in de bebouwde kom van de gemeente Kampen. Uit bovenstaand onderzoek is gebleken dat er een behoefte bestaat van circa 150 van deze voorzieningen in de komende 20 jaar. De ontwikkeling draagt

daarmee bij aan een concreet aanbod. Geconcludeerd wordt dan ook dat er een concrete behoefte bestaat aan de voorgenomen ontwikkeling.

Ligt de stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

De voorgenomen ontwikkeling betreft een functiewijziging van een kantoorgebouw naar 24 zorgappartementen. De locatie ligt in de bebouwde kom van Kampen, wat is aan te merken als bestaand stedelijk gebied.

Conclusie

Met de voorgenomen ontwikkeling aan de Noordweg 87 te Kampen wordt er een nieuwe stedelijke ontwikkeling gerealiseerd. Voor een dergelijke ontwikkeling geldt een motiveringsvereiste. In deze notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' is aangetoond dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een concrete behoefte en binnen bestaand stedelijk gebied mogelijk wordt gemaakt. De ontwikkeling is daarmee in overeenstemming met de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'.