



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Eerbeek, De Beekwal e.o.

Gemeente Brummen

Datum: 30 juni 2022

Projectnummer: 220186

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	5
2.1	Stedelijke ontwikkeling	5
2.2	Marktgebied	6
2.3	Behoefte	7
2.4	Bestaand stedelijk gebied	10
3	Conclusie	11

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 oktober 2012 is de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' toegevoegd aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Op 1 juli 2017 is een wijziging van het Bro in werking getreden, waarbij de Ladder voor duurzame verstedelijking is aangepast. De (gewijzigde) Ladder is in artikel 3.1.6 Bro lid 2 vastgelegd en luidt als volgt:

De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

Het doel dat hiermee wordt beoogd is het stimuleren van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening, onder meer door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden, het bevorderen van vraaggerichte programmering en het voorkomen van overprogrammering. Met de ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke besluiten nagestreefd. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet daarom altijd worden afgewogen en gemotiveerd. Daarbij moet een beschrijving worden gegeven van de behoefte aan de betreffende ontwikkeling. Indien de ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk wordt gemaakt, dient te worden gemotiveerd waarom de ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied wordt voorzien.

Wat onder 'stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is in het Bro opgenomen en is verder uitgekristalliseerd in jurisprudentie. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het Bro 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. Onder 'bestaand stedelijk gebied' verstaat het Bro een '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'.

1.2 Het plan

Het voornemen bestaat om in drie fasen een nieuwbouwontwikkeling uit te voeren op meerdere gronden aan de Derickxkamp in Eerbeek. Het woonprogramma bestaat in totaal maximaal uit 115 woningen verdeeld over maximaal 80 wooneenheden beschermd wonen en 35 huurappartementen van 60 en 75 m² GO. De herontwikkeling zal in drie fasen uitgevoerd gaan worden. In fase 1 wordt de voormalige schoollocatie aan de noordzijde van het plangebied gesloopt. Hier is ter plaatse nieuwbouw beoogd voor circa 40 wooneenheden beschermd wonen inclusief de daarbij behorende algemene ruimten en voorzieningen. De nieuwbouw zal grotendeels bestaan uit twee bouwlagen met kapconstructie. Dat geldt ook voor de nieuwbouw in fase 2, waarvoor de aanleunwoningen aan de zuidoostzijde van het plangebied gesloopt worden ten behoeve van nieuwbouw van circa 40 wooneenheden beschermd wonen met daarbij ook de algemene ruimten/voorzieningen. In de laatste, derde fase wordt in het westen

van het plangebied het huidige zorgcentrum 'De Beekwal' gesloopt. Hiervoor in de plaats zullen circa 30 wooneenheden 'Wonen met een Plus' (huur) gebouwd worden. Hier is de nieuwbouw beoogd variërend in hoogte; 2, 3 of 4 bouwlagen zonder kapconstructie. Bij iedere fase zullen ook de bijbehorende parkeerplaatsen, voorzieningen en overige terreininrichting gerealiseerd worden.



Impressie beoogde situatie woonpark 'De Beekwal' (bron: Sacon).

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen de toets zal allereerst bepaald worden of en, zo ja, waarom sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt het marktgebied bepaald. Daarna volgt de toetsing of de ontwikkeling voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en wordt gekeken of de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt. Hoofdstuk 3 bevat een eindconclusie als gevolg van de toets aan de Ladder.

2 Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Stedelijke ontwikkeling

2.1.1 Algemeen

Allereerst moet de vraag worden beantwoord of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wat onder een stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro (Besluit ruimtelijke ordening) opgenomen. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit *‘een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen’*. Andere stedelijke voorzieningen betreffen volgens de Nota van Toelichting (2017) *“accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure”*.

2.1.2 Toetsing

De voorgenomen ontwikkeling betreft de realisatie van in totaal maximaal 80 woon-eenheden beschermd wonen en 35 huurappartementen. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan. Daarnaast blijkt uit jurisprudentie¹ dat een woningbouwplan dat voorziet in de realisatie van maximaal 11 woningen binnen een dorpskern niet hoeft te worden aangemerkt als woningbouwlocatie of een andere stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Een woningbouwplan dat voorziet in de ontwikkeling van 12 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling². Gelet op het feit de huidige Beekwal 64 woonzorgeenheden heeft en er nog 15 aanleunwoningen in het plangebied aanwezig zijn worden er als gevolg van deze ontwikkeling $115 - 79 = 36$ woon(zorg)eenheden door dit plan extra gerealiseerd en is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is voorliggende ontwikkeling aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro. Daarom is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Deze toets vindt in dit document plaats.

¹ Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 16 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2921).

² Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 25 maart 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:953).

2.2 Marktgebied

2.2.1 Algemeen

Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling dient de behoefte aan de ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt te worden beschreven. De behoefte dient te worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het verzorgingsgebied moet van geval tot geval worden bekeken en kan sterk verschillen per functie.

2.2.2 Toetsing

De kwantitatieve en kwalitatieve vraag wordt mede bepaald door de omvang van het marktgebied. Het marktgebied verschilt per ontwikkeling en valt niet per se samen met de bestuurlijke regio. Een belangrijke indicator voor de omvang van de marktregio is het aantal verhuismbewegingen binnen en naar de betreffende regio of gemeente. Wanneer de verhuismbewegingen voor de gemeente Brummen worden geanalyseerd, blijkt uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat bijna de helft van alle gevestigde personen uit de gemeente zelf afkomstig is.

Tabel: Totaal aantal verhuismbewegingen gemeente Brummen in 2020

Verhuismbewegingen Brummen	Aantal	Aandeel (%)
Binnen gemeente Brummen	996	47,2 %
Vanuit andere gemeenten	1.049	49,7 %
Vanuit het buitenland	66	3,1 %
Totaal aantal verhuizingen	2.111	100,0 %

(Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek)

Tabel: Verhuismbewegingen naar Brummen naar herkomst in 2020

Gemeente	Aantal	Aandeel (%)
Brummen	996	47,2 %
Apeldoorn	241	11,5 %
Zutphen	108	5,1 %
Rheden	77	3,6 %
Arnhem	73	3,5 %
Amsterdam	39	1,8 %
Deventer	37	1,8 %
Voorst	24	1,1 %
Elders	516	24,4 %
Totaal	2.111	100,0 %

(Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek)

Daarnaast zijn er verhuisrelaties met de gemeenten uit de omgeving van Brummen, namelijk de gemeenten Apeldoorn, Zutphen, Rheden en Arnhem. In mindere mate is er ook een verhuisrelatie met andere gemeenten uit de omgeving, zoals Deventer en Voorst.. Ondanks de geografische afstand bestaat er ook een relatief grote verhuisrelatie met de gemeente Amsterdam. De hiervoor opgenomen tabel laat de meest

relevante verhuisbewegingen naar de gemeente Brummen vanuit andere gemeenten zien.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het marktgebied zich primair richt op de gemeente Brummen. Op basis van de aard (woonzorgontwikkeling, met als voorname doelgroep senioren), ligging van de beoogde ontwikkeling en de verhuisbewegingen uit het verleden geldt de verwachting dat de ontwikkeling geen grote bovengemeentelijke aantrekkingskracht heeft.

2.3 Behoefte

2.3.1 Algemeen

Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het markt- of verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang.

2.3.2 Analyse

Huishoudensontwikkeling

In het 'Rapport wonen met zorg' worden onder andere de bevolkingsontwikkeling en de huishoudensontwikkeling in de gemeente Brummen uitgewerkt. De verwachting is dat de totale bevolking binnen de gemeente Brummen ongeveer gelijk zal blijven (net onder de 21.000). Wel wordt er een flinke verschuiving in de leeftijdscategorieën verwacht. Voornamelijk de groep 20-64 jaar zal het meest afnemen en voor de groep 75-plussers wordt een forse stijging geprognosticeerd. Op basis van de bevolkingsprognose zal ook de samenstelling van de huishoudens sterk veranderen. Het aantal 1- tot 2-persoons huishoudens tot 64 jaar zal met bijna 300 huishoudens afnemen, terwijl bij de 65+ huishoudens een flinke stijging wordt verwacht van bijna 950 huishoudens. Er wordt ook een groei van bijna 100 gezinshuishoudens verwacht, waardoor per saldo een toename van 750 huishoudens tot 2030 wordt verwacht.

Huishoudensprognose een- en tweepersoonshuishoudens gemeente Brummen 2018 - 2030				
	2018	2023	2030	Totaal
Huishoudensprognose	9.023	9.450	9.775	750

Als de ontwikkeling van de huishoudens wordt vergeleken met het huidige aanbod, is het aannemelijk dat er een tekort ontstaat in het aantal beschikbare levensloopgeschikte woningen. Zowel in de sociale huursector (circa 350) als in de koopsector (circa 150). Ook is zeer waarschijnlijk behoefte aan meer eengezinshuurwoningen (circa 125) en twee-onder-één-kap koopwoningen (circa 125).

Ontwikkeling vraag zorgwoningen

De veranderingen in de zorgwetgeving hebben gevolgen voor de intramurale zorg. Mensen met een zorgindicatie ZorgZwaartePakket (ZZP) kunnen sinds 1 januari 2016 minder gemakkelijk naar een zorginstelling verhuizen. Dit zal door de vergrijzing leiden tot een tekort aan plaatsen. Zo'n 30 tot 40% (landelijke cijfers) wordt veroorzaakt door de toename van mensen met een vorm van dementie. Kwalitatief sluit het intramurale aanbod niet altijd goed aan. Het huidige aanbod is relatief grootschalig, terwijl er ook behoefte is aan meer kleinschalige zorgcentra. Tegelijkertijd zijn investeringen in zorgvastgoed steeds risicovoller door wijzigingen in de regelgeving, hetgeen leidt tot afwachtend gedrag bij investeerders.

Woonzorgvisie 2021-2030

Met de toename van de vergrijzing, veranderende woonbehoeften van inwoners en wijzigende wet- en regelgeving komen er grote opgaven op ons af op het gebied van wonen, zorg en welzijn. In de woonzorgvisie wordt uitgebreid ingegaan op de ontwikkeling van ouderen en daarbij behorende zorg. Het staat vast dat het aantal ouderen en daarmee ook het aantal ouderen met de vraag om toegankelijke woningen zal toenemen. Hoe sterk is afhankelijk van meerdere factoren. Op basis van de analyse kiest de gemeente ervoor om de prognose van het aantal benodigde toegankelijke woningen voor ouderen vast te stellen op het prevalentiecijfer 10,0. Het nieuwe prevalentiecijfer is gebaseerd op het aantal afgegeven indicaties (inclusief het aantal indicaties dat is verzilverd met zorg in de eigen omgeving). Het houdt ook rekening met een mogelijke beperkte groei. Het totaal aantal toegankelijke woonplekken voor ouderen de komende jaren komt hiermee op 243 in 2020, 294 in 2025 en 323 in 2030.

TOEGANKELIJK WONEN	2020	2025	2030	2040
Aantal 75+ers	2.437	2.938	3.284	4.106
Gemeente Brummen	243	294	323	410
Gemiddelde prevalentie 10	10	10	10	10

Prognose toegankelijk wonen gemeente Brummen (bron: gemeente Brummen).

Het verschil tussen de prognose (243) en het huidige aantal beschikbare plekken (107) is de theoretische behoefte (136). Er zullen op korte termijn 136 extra plekken moeten komen om met terugwerkende kracht 243 plekken te bieden. Er zijn geen marktinitiatieven bekend die het benodigd aanbod kunnen terugbrengen. De opgave tot 2030 ziet er als volgt uit.

TOEGANKELIJK WONEN	2020	2025	2030
Aanbod	107	107	107
Planinitiatieven	0	0	0
Totaal	107	107	107
Benodigd aanbod	243	294	323
Opgave	136	187	216

Opgave toegankelijk wonen gemeente Brummen (bron: gemeente Brummen).

Daarnaast is aandacht voor woonplekken voor mensen met dementie. Op basis van de analyse kiest de gemeente ervoor om de prognose van het aantal plekken voor mensen met dementie vast te stellen op het prevalentiecijfer 5,4. Het nieuwe prevalentiecijfer is gebaseerd op het aantal afgegeven indicaties (inclusief het aantal indicaties dat is verzilverd met zorg in de eigen omgeving). Het houdt ook rekening met een mogelijke beperkte groei. Het totaal aantal beschermd woonplekken voor mensen met dementie de komende jaren komt hiermee op 132 in 2020, 159 in 2025 en 177 in 2030.

DEMENTIE	2020	2025	2030	2040
Aantal 75+ers	2.437	2.938	3.284	4.106
Gemeente Brummen	132	159	177	222
gemiddelde prevalentie 5,0	5,4	5,4	5,4	5,4

prognose beschermd wonen dementie gemeente Brummen (bron: gemeente Brummen)

Het verschil tussen de prognose (132) en het huidige aantal beschikbare plekken (82) is de theoretische behoefte (50). Er zullen op korte termijn 50 extra plekken moeten komen om met terugwerkende kracht 132 plekken te bieden. Er zijn enkele marktinitiatieven bekend die bij elkaar zorgen voor 41 extra plekken, waarbij de ontwikkeling van de Beekwal is meegenomen. Met terugwerkende kracht zijn er dan 9 extra plekken nodig. De opgave tot 2030 ziet er als volgt uit.

DEMENTIE	2020	2025	2030
Aanbod	82	123	123
Planinitiatieven	41	0	0
Totaal	123	123	123
Benodigd aanbod	132	159	177
Opgave	9	36	54

opgave beschermd wonen dementie gemeente Brummen (bron: gemeente Brummen)

2.3.3 Conclusie

Gelet op de kwantitatieve en kwalitatieve huishoudensontwikkeling met bijbehorende woonwensen kan gesteld worden dat het plan met haar programma met geclusterde woonzorgwoningen en voor ouderen geschikte woningen aansluit bij de demografische ontwikkelingen en wensen in het marktgebied. Ook bestaat er nog een bouwopgave om aan de geprognosticeerde vraag voor 'toegankelijk wonen' te kunnen voldoen en is wat betreft de woonzorgeenheden reeds in de gemeentelijk woonzorgprogrammering rekening gehouden met voorliggende ontwikkeling wat betreft het programma voor beschermd wonen. Bovendien wordt met de ontwikkeling voornamelijk gezorgd voor een vernieuwing van het bestaande woonzorgaanbod van Eerbeek. Met de ontwikkeling wordt dan ook gezorgd dat ouderen ook richting de toekomst in Eerbeek kunnen blijven wonen. De prioriteit wordt gegeven aan een kwalitatieve toevoeging met meerwaarde voor de omgeving door middel van een parkachtige setting met ontmoetingsplekken. Het levensloopbestendige karakter, de aanwezigheid van zorg en het huishoudenstype geven antwoord op de kwalitatieve woonbehoefte

van ouderen en draagt bij aan de doorstroming op de woningmarkt. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling voorziet in een behoefte van het marktgebied.

2.4 Bestaand stedelijk gebied

2.4.1 Algemeen

Nu is gebleken dat de ontwikkeling voorziet in een behoefte, moet worden aangetoond in hoeverre die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien. Dit kan bijvoorbeeld door benutting van beschikbare gronden, herstructurering of transformatie. Het Bro definieert het bestaand stedelijk gebied als: *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*. Naast de criteria uit de definitie moet de geldende bestemming ook betrokken worden bij het beoordelen of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied.

2.4.2 Toetsing

Het plangebied maakt onderdeel uit van de bebouwde kom van Eerbeek. Momenteel is het plangebied ingericht als school, zorgcomplex en woongebied. De gronden hebben deels een maatschappelijke bestemming en deels een woonbestemming. De omgeving van het plangebied wordt vrijwel volledig gevormd door woningen en andere bebouwing/stedelijke functies. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het plangebied, wordt geconcludeerd dat het plangebied in het bestaand stedelijk gebied ligt.

Bovendien kan gezien de heersende functies in de omgeving van het plangebied en het karakter van de beoogde ontwikkeling gesteld worden dat de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling op deze locatie past. De ontwikkeling sluit aan bij de bestaande woonomgeving. Daarnaast wordt de ontwikkeling ruimtelijk gezien ingepast in de ruimtelijke structuren van de omgeving, door onder andere qua schaal en uitstraling aan te sluiten bij de bestaande bebouwing in de omgeving.

2.4.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling is voorzien binnen bestaand stedelijk gebied. Bovendien is gemotiveerd dat de voorgestelde ontwikkeling op deze locatie past. De geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte wordt dan ook gerealiseerd in bestaand stedelijk gebied.

3 Conclusie

Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat de Ladder voor duurzame verstedelijking positief is doorlopen. De ontwikkeling voorziet in een behoefte die binnen bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling als haalbaar geacht wordt voor wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.