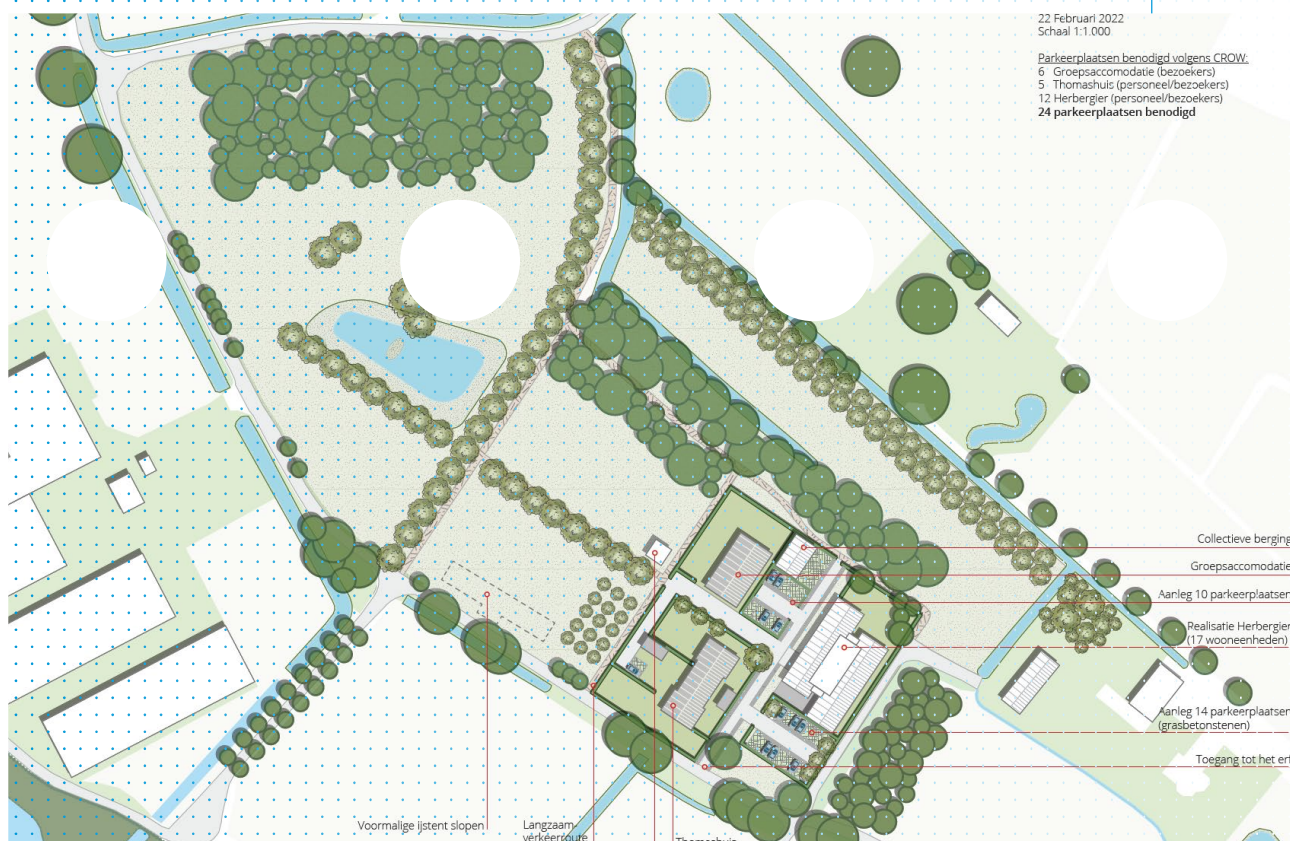




Laddertoets woonzorgcomplex en groepsaccommodatie Herbergier - Ederveen

Stec Groep aan Herbergier Ederveen en gemeente Ede

Lukas Meuleman
26 augustus 2022

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond.....	3
1.2	Leeswijzer	3
2	Uitgangspunten Laddertoets	4
2.1	Locatieprofiel.....	4
2.2	Ladder voor duurzame verstedelijking.....	5
3	Ruimtelijk verzorgingsgebied	7
3.1	Marktregio binnen een straal van circa 15 kilometer.....	7
4	Behoefte	8
4.1	Vraag naar groepsaccommodatie doet zich in praktijk al voor.....	8
4.2	Behoefte aan woonzorgcomplex is groot.....	9

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In Ederveen in gemeente Ede zijn plannen om een woonzorgcomplex te ontwikkelen op het landgoed De Roodselaar. Om dit mogelijk te maken zal het bestemmingsplan dat op deze plek vigeert moeten worden aangepast. Gemeente Ede staat positief tegenover de aanpassing van dit bestemmingsplan en vraagt daarbij aan de initiatiefnemers om dit plan te toetsen aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: 'De Ladder'). Het plan bestaat naast de ontwikkeling van het woonzorgcomplex ook uit het 'legaliseren' van een groepsaccommodatie (recreatie) die al op het perceel is gevestigd. Het huidige bestemmingsplan maakt deze functie niet mogelijk. Het nieuw op te stellen bestemmingsplan zal deze functie wel mogelijk maken.

Wanneer een bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt (zie ook hoofdstuk 2), dan moet het plan aan de Ladder worden getoetst. Hierbij dient onder andere de behoefte aan de beoogde functie(s) te worden onderbouwd en dient in beeld te worden gebracht in hoeverre onaanvaardbare ruimtelijke effecten (veelal leegstand) zich voor kunnen doen. In de Laddertoets gaan we in op het woonzorgcomplex en de groepsaccommodatie.

1.2 Leeswijzer

In deze Laddertoets brengen we in hoofdstuk 2 allereerst de uitgangspunten van de Ladder in beeld. Door deze uitgangspunten direct scherp te stellen weten we waar de ontwikkeling precies aan moet worden getoetst en wat daar voor nodig is. In hoofdstuk 3 werken we het ruimtelijk verzorgingsgebied (ook wel de marktregio genoemd) uit. Dit geeft inzicht in de regio waar de mogelijke vraag naar de ontwikkeling vandaan komt en waar mogelijke ruimtelijke effecten zich voor kunnen doen. Ten slotte bepalen we in hoofdstuk vier de behoefte aan de beide functies en taxeren we de mogelijke ruimtelijke effecten van het beoogde plan.

2 Uitgangspunten Laddertoets

2.1 Locatieprofiel

Kenmerk	Omschrijving
Plankaart	 Figuur 1.1: Luchtfoto bestaande situatie landgoed Roodselaar Bron: Welmers Burg Stedenbouw (februari 2022)  Ruimtelijke opzet Boerenhof op het noordelijk deel van landgoed De Roodselaar 1. Bestaande boerderij, Thomashuis 2. Bestaande groepsaccommodatie 3. Jassbaankantine (gesloopt) 4. Voormalige toegang voor autoverkeer omzetten naar langzaamverkeersroute 5. Nieuwe toegang tot het erf 6. Nieuwbouw Herbergier 7. Collectieve berging 8. Nieuwe locatie hooimijt 9. Parkeren (deels in open verharding) Bron: Welmers Burg Stedenbouw (februari 2022)
Ligging en omgeving	• Het plangebied De Roodselaar is gelegen tussen de dorpen Lunteren, Ederveen en Renswoude, aan de rand van de Veluwe en Utrechtse Heuvelrug. • Het landgoed van ca. 15 hectare bestaat uit twee delen, waar verschillende functies een plek hebben gekregen. Op het landgoed zijn een zorgboerderij, groepsaccommodatie, drie landhuizen en een natuurijsbaan met bijbehorende kantine gevestigd. Het landgoed is openbaar toegankelijk. • In het noordelijk deel van het landgoed is de ontwikkeling van het woonzorgcomplex en de legalisatie van de groepsaccommodatie beoogd. Grenzend aan de noordoostkant van het huidige Thomashuis (woonzorgvoorziening voor mensen met een verstandelijke beperking) zal het woonzorgcomplex worden ontwikkeld. Grenzend aan de noordkant van het Thomashuis is de bestaande groepsaccommodatie gevestigd.
Inhoudelijk	• De ontwikkeling beoogd de huisvesting van 17 inwoners het woonzorgcomplex. Dit zijn mensen die niet langer zelfstandig kunnen wonen en samen met andere bewoners en zorgverleners samenwonen in dit woonzorgcomplex. • De koppeling tussen een Thomashuis en een Herbergier wordt regelmatig succesvol gemaakt (zie onder andere in Terborg, Tilburg, Doornenburg). Het concept van de Herbergier is begonnen bij het oprichten van een Thomashuis en vervolgens is dit zorgconcept ook ontwikkeld voor (veelal dementerende) mensen die niet zelfstandig meer kunnen wonen.
Huidige bestemming	• Het huidige bestemmingsplan is het bestemmingsplan 'Agrarisch Buitengebied'. Hierin is het plandeel waar momenteel het Thomashuis en de groepsaccommodatie is gevestigd, bestemd als 'maatschappelijk'. • De locatie waar het woonzorgcomplex is beoogd heeft de bestemming agrarisch en grenst aan het gebied met de 'maatschappelijke bestemming'. • Het plangebied wordt verder omringd door gespreide bebouwing met een woonbestemming en een veehouderij. 

2.2 Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder is een motiveringsvereiste voor ruimtelijke plannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken. In de toelichting van het bestemmingsplan dient dan een motivering voor de Ladder te zijn opgenomen. Sinds 1 juli 2017 is de Laddersystematiek in het Besluit ruimtelijk ordening (Bro) gewijzigd. De Ladder is verankerd in artikel 3.1.6. lid 2 Bro 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.’

De Ladder is alleen van toepassing op een plan dat een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ mogelijk maakt. Is dit het geval dan is een beschrijving van de behoefte nodig. Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied is een uitgebreidere motivering vereist waarin wordt ingegaan op de vraag waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien.

Om de vereisten van de Ladder te bepalen gaan we hierna achtereenvolgens in op de vraag (1) of er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en (2) of de ontwikkeling binnen of buiten bestaand stedelijk gebied is gelegen.

Beoogd bestemmingsplan maakt een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ mogelijk

Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO), dan is een plan Ladderplichtig. Een stedelijke ontwikkeling wordt in artikel 1.1.1 Bro gedefinieerd als een:

‘Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijk voorzieningen’.

In het Bro is geen ondergrens voor de minimale omvang vastgesteld; jurisprudentie geeft meer duidelijkheid. Bij wonen geldt bijvoorbeeld dat in beginsel sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling bij een woningbouwlocatie vanaf 12 woningen. Voor andere stedelijke voorzieningen volgt uit jurisprudentie dat van een nieuwe stedelijke ontwikkeling sprake is bij uitbreiding van 400 m² tot 500 m² bruto vloeroppervlak (bvo). Gezien de beoogde ontwikkeling van 17 zorgunits en een groepsaccommodatie, kunnen we ervan uitgaan dat de beoogde ontwikkeling een stedelijke ontwikkeling is.

De Ladder is alleen van toepassing op nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarvan is in beginsel sprake als het nieuwe bestemmingsplan meer bebouwing mogelijk maakt of een functiewijziging van zodanige aard en omvang dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Aan beide voorwaarden wordt bij het plan voldaan. De bebouwingsmogelijkheden nemen toe en er wordt een maatschappelijke bestemming toegekend aan gronden in het plangebied waar dit op basis van het vigerende bestemmingsplan (enkelbestemming agrarisch) niet mogelijk is. **Ofwel: het nieuwe bestemmingsplan is Ladderplichtig. Dit betekent dat een beschrijving van de behoefte in ieder geval nodig is.**

Beoogd plangebied ligt deels binnen bestaand stedelijk gebied

Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied (BSG) is extra motivering vereist. Daarom checken we hier of het plan een ontwikkeling binnen BSG betreft. Artikel 1.1.1 Bro geeft als definitie:

‘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 hiervoor genoemde definitie van bestaand stedelijk gebied, blijkt uit jurisprudentie dat ook de geldende bestemming van een plangebied relevant kan zijn. Geldt er bijvoorbeeld een agrarische bestemming die de ontwikkeling ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca niet mogelijk maakt, dan is veelal geen sprake van BSG¹.

Het nieuwe bestemmingsplan maakt een ontwikkeling van maatschappelijk naar verblijfsrecreatie mogelijk en daarnaast een verandering van agrarisch naar maatschappelijke doeleinden. De verandering van agrarisch naar maatschappelijk kan worden aangemerkt als een wijziging van een locatie buiten bestand stedelijk gebied naar een stedelijke functie. Tegelijkertijd kan dit deel van het plan mogelijk worden aangewezen als 'binnen het bestaand stedelijk weefsel' gezien de ligging tussen woningen. Het deel van het plangebied dat wordt gewijzigd van maatschappelijk naar verblijfsrecreatie betreft een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied. **We concluderen dan ook dat er sprake is van een ontwikkeling deels binnen BSG. Een extra afweging van alternatieven binnen BSG voor de ontwikkeling van het woonzorgcomplex is echter wel gewenst aangezien hier een agrarische bestemming vigeert noodzakelijk. Voor de groepsaccommodatie is dit niet noodzakelijk.**

¹ zie bijvoorbeeld: ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340.

3 Ruimtelijk verzorgingsgebied

3.1 Markregio binnen een straal van circa 15 kilometer

Om de behoefte aan de zorgwoningen en de groepsaccommodatie te kunnen bepalen is het allereerst van belang het verzorgingsgebied van de functie zorgvuldig af te bakenen.

Markregio groepsaccommodatie omvat heel Nederland, effecten zijn lokaal merkbaar

Het bepalen van het verzorgingsgebied voor een toeristische verblijfsaccommodatie is veelal ingewikkeld: gasten komen niet uit een bepaalde straal rondom de locatie, maar juist veelal van verder. Voor een recreatief/leisure programma is de aantrekkingskracht van de ontwikkeling bepalend voor de herkomst van bezoekers en daarmee voor het verzorgingsgebied. Hierbij geldt veelal: des te unieker het concept, des te groter de reikwijdte van een plan. De herkomst van gasten kan heel Nederland zijn, maar het gebied waarbinnen de groepsaccommodatie een mogelijk effect zal hebben op de bestaande voorraad is beter in te kaderen. Naar verwachting valt het gebied waarbinnen een gast een afweging tussen de beoogde accommodatie en een andere verblijfsmogelijkheid maakt, binnen een straal van zo'n 15 kilometer (circa 20 autominuten).

Binnen deze straal bevinden zich gemeenten in de provincie Gelderland en Utrecht. Deze gemeenten zijn (grotendeels) onderdeel van een grotere toeristische regio (Heuvelrug, Gelderse Vallei). In dit gebied zijn gezamenlijk afspraken gemaakt over recreatie, toerisme en verblijf. Gezien de gezamenlijke (toeristische) aantrekkingskracht en de samenhang van deze gemeenten zullen effecten zich naar verwachting in dit gebied voordoen. Uitgaande van de 15 kilometerstraal zijn dit de gemeente (het gebied waar effecten mogelijk te verwachten zijn) Ede, Wageningen, Rhenen, Veenendaal, Renswoude, Utrechtse Heuvelrug, Scherpenzeel, Woudenberg en Barneveld.

Verzorgingsgebied zorgwoningen naar verwachting binnen straal van circa 15 kilometer

Ook het verzorgingsgebied van de zorgwoningen is niet eenvoudig te bepalen. Het betreffen hier veelal geen 'reguliere' verhuisbewegingen van huishoudens. Bewoners (of familie/vertegenwoordigers van de toekomstige bewoners) kiezen specifiek voor het concept van de Herbergier en zijn in de praktijk bereid hier over een grotere afstand voor te verhuizen. We verwachten op basis van bewoners van woonzorgconcepten elders (zoals de verschillende Herbergiers) dat deze afstand – afhankelijk van de ligging en mate van stedelijkheid – op 5 tot 25 kilometer ligt. We gaan – gezien het relatief landelijke karakter - voor de woonzorgunits van dit plan uit van een reikwijdte van een gemiddelde van circa 15 kilometer.

4 Behoefte

De Ladder vraagt om een beschrijving van de behoefte binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hiervoor moet (in beginsel) binnen de bestemmingsplanperiode (10 jaar) voldoende behoefte zijn aan de beoogde ontwikkeling. Behoefte wordt bepaald door de vraag te verminderen met het harde planaanbod binnen het verzorgingsgebied. We bepalen de behoefte aan de groepsaccommodatie op basis van onderzoek van marktonderzoek van Groepen.nl. De behoefte aan de woonzorgaccommodatie bepalen we op basis van marktonderzoek van De Drie Notenboomen en de Herbergier.

4.1 Vraag naar groepsaccommodatie doet zich in praktijk al voor

Bestaande groepsaccommodatie het jaar rond verhuurd

De bestaande – nog niet vergunde – groepsaccommodatie functioneert goed. De accommodatie is nagenoeg ieder weekend van het jaar verhuurd (bron: Groepen.nl). Tijdens 46 van de 52 weekenden in 2021 was de accommodatie verhuurd. Groepen.nl geeft aan dat de accommodatie ‘al jaren zeer succesvol wordt verhuurd’. De vraag naar deze specifieke accommodatie is kortom groot.

Binnen verzorgingsgebied functioneert de markt naar behoren

Vanuit de Ladder dient niet enkel te worden gekeken naar de vraag van de beoogde ontwikkeling maar naar de behoefte en mogelijke ruimtelijke effecten binnen het gehele verzorgingsgebied. Het (planologisch) toevoegen van de groepsaccommodatie mag daarbij niet leiden tot onaanvaardbare ruimtelijke effecten elders. We beschouwen daarom de markt voor verblijfsaccommodaties binnen het verzorgingsgebied.

Het kwantificeren van de marktvraag naar verblijfsaccommodaties binnen het verzorgingsgebied is niet mogelijk. Reden hiervoor is dat de vraag zeer afhankelijk is van de specifieke accommodatie, het verzorgingsgebied van die accommodatie, en de toeristische aantrekkingskracht van de regio én de verblijfsaccommodatie. Groepen.nl geeft hierover het volgende aan:

‘Ontspannen samenzijn heeft een belangrijke rol in de vrije tijd. Dit komt tot uiting in de groei van familie- en vriendenweekenden. Ook de vraag naar luxe huizen, natuurhuizen, authenticiteit en maatwerkoplossingen neemt toe. De groepsaccommodatie binnen het plangebied is daarin toekomstbestendig. (...)’

Natuurgebieden, met name in Midden-Nederland (Veluwe), zijn erg in trek bij vakantiegangers. Ook regionale groepen, blijkt uit onze ervaring, boekt de groepsaccommodatie binnen het plangebied. De markt groeit en de consument is aan zet. Maatwerk wordt steeds belangrijker. De goede faciliteiten van de accommodatie, de ligging van de accommodatie in een niet-stedelijk gebied op de Veluwe komt de verhuurbaarheid ten goede. Er is weinig vergelijkbaar aanbod in uw regio terwijl de vraag hiernaar zeer groot is.’

We concluderen dat er een specifieke vraag is naar de groepsaccommodatie op de planlocatie. De behoefte aan groepsaccommodaties binnen een verzorgingsgebied is daarbij niet te bepalen: iedere accommodatie is uniek en bezetting is niet afhankelijk van algemeen vraag en aanbod maar vanuit kwaliteit. De kwalitatieve behoefte aan het plan is door het unieke concept en de ligging aangetoond. Dit wordt bevestigd door de boekingen die zich jaarrond voordoen.

Geen onaanvaardbare ruimtelijke effecten door legaliseren groepsaccommodatie

De legalisatie van de groepsaccommodatie voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte. Mogelijke leegstand elders is niet het gevolg van het legaliseren van de groepsaccommodatie maar het effect van de kwaliteit van het aanbod. Wanneer leegstand zich voor doet is dit naar verwachting een gevolg van concurrentie. Wanneer ruimtelijke effecten zich voordoen zal dit in de vorm van tijdelijke

‘leegstand’ zijn: een groepsaccommodatie (elders) wordt mogelijk minder vaak verhuurd. Deze vorm van leegstand is hoort bij de verblijfsaccommodatiemarkt en is dus niet ruimtelijk onaanvaardbaar.

4.2 Behoeftte aan woonzorgcomplex is groot

De vraag naar woonzorgcomplexen is in heel Nederland groot. Het verdwijnen van de ‘reguliere’ verzorgingshuizen heeft geleid tot een toenemende vraag naar alternatieve vormen van wonen met zorg.

Binnen verzorgingsbied groei van vraag verwacht van circa 560 woonzorgeenheden

Landelijk groeit het aantal dementerenden naar verwachting van 1,61% van de bevolking nu, naar 2,11% van de bevolking in 2030 (bron: Alzheimer Nederland). We vertalen deze cijfers naar de marktregio om een verwachte vraag te kunnen bepalen.

In de gemeenten binnen het verzorgingsgebied wonen momenteel circa 384.500 personen (Primos, 2022). Uitgaande van een aandeel dementerenden van 1,61% betekent dit dat de doelgroep momenteel uit circa 6.190 personen bestaat.

Het aantal inwoners in 2030 is binnen het verzorgingsgebied in 2030 circa 420.500 personen (Primos, 2022). Uitgaande van een aandeel dementerenden in 2030 van 2,11%, zal de doelgroep in 2030 bestaan uit circa 8.720 personen. Dit betekent een groei in het verzorgingsgebied van 2.680 personen.

De grote groei van de doelgroep betekent naar verwachting een zeer sterk toenemende vraag naar het aantal woonzorgeenheden. Lang niet iedere dementerende komt daadwerkelijk in een woonzorgcomplex te wonen. Op basis van onderzoek van Alzheimer Nederland blijkt dat 79% van de dementerenden thuis blijft wonen. De overige 21% verhuist dus naar een zorginstelling. De totale (potentiële) vraag naar zorgeenheden in 2030 is circa 1.830 (woon)zorgeenheden.

Het huidige aanbod (huidige voorraad) binnen een straal van 25 kilometer is bekend. Dit is iets ruimer dan het verzorgingsgebied van 15 kilometer (het aanbod binnen de 15 kilometer straal zal naar verwachting dus iets lager liggen). Het aanbod binnen de 25 kilometerstraal bestaat uit circa 550 woonzorgeenheden (bron: Lokale Marktanalyse, De Drie Notenboomen en Herbergier, 5 februari 2021). Dit betekent dat er een behoefte resteert van minimaal 1.280 woonzorgeenheden binnen het verzorgingsgebied. Momenteel is er bovendien geen hard (en onbenut) planaanbod binnen het verzorgingsgebied voor woonzorgeenheden bekend bij de gemeente Ede. Dit betekent dat er een behoefte resteert van circa 1.280 woonzorgeenheden. Het woonzorgcomplex op de planlocatie voorziet daarmee in een behoefte.

Onderzoek Herbergier bevestigt toenemende vraag binnen marktregio

Onderzoek van de Herbergier bevestigt dat er een grote behoefte is aan dit type voorzieningen. Onderzoek binnen het verzorgingsgebied door de Herbergier toont dat er binnen dit gebied sprake is van een sterk groeiende vraag. De potentiële doelgroep voor de woonzorgeenheden groeit de komende 10 jaar hard (bron: Lokale Marktanalyse, De Drie Notenboomen en Herbergier, 5 februari 2021). Zo groeit enkel in de gemeente Ede het aantal personen met dementie in de komende 10 jaar al 600 personen tot 2.500 in 2030. Dit is een groei van circa 32%. Ook in de rest van Gelderland (+40%) en Nederland (+39%) is deze toename groot. Daarbij ligt het aantal VV-indicaties (zorgprofiel) in Gelderland gemiddeld hoger dan in de rest van Nederland.

Geen alternatieve locaties binnen bestaand stedelijk gebied geschikt en beschikbaar

Gezien de omliggende bebouwing en het gebruik van de locatie kan op deze locatie worden gesproken van bestaande bebouwing en bestaand stedelijk gebied. Tegelijkertijd vigeert op een deel van het plangebied een agrarische bestemming en is dus een ruimtelijke afweging – mede in het kader van een goede ruimtelijke ordening - gewenst. We concluderen dat de beoogde locatie een uitbreiding betreft van de bestaande functie (Thomashuis): deze locatie heeft zich al bewezen als passende locatie voor een woonzorgcomplex. Bovendien zijn het Thomashuis en Herbergier als concept sterk aan elkaar verbonden. Een locatie elders binnen bestaand stedelijk die beschikbaar is, is niet geschikt om dit gecombineerde concept te kunnen realiseren. We concluderen dat binnen het verzorgingsgebied van de beoogde

ontwikkeling van het woonzorgcomplex zijn er geen locaties binnen bestaand stedelijk gebied geschikt en beschikbaar.

CONCLUSIE: VOLDOENDE BEHOEFTE AAN HET PLAN EN HET PLAN HEEFT GEEN ONAANVAARDBARE RUIMTELIJKE EFFECTEN ALS GEVOLG

We concluderen dat de realisatie van het beoogde plan (zowel het woonzorgconcept als de legalisering van de groepsaccommodatie) voorziet in een behoefte. Het plan leidt niet tot overaanbod binnen het verzorgingsgebied en leidt niet tot onaanvaardbare leegstand. Het plan draagt positief bij aan (een deel van) de oplossing voor de grote huisvestingsopgave in zijn algemeen en voor wonen met zorg in het bijzonder.