

Laddertoets duurzame verstedelijking

Project Uitbreiding Oregional Streekproduct en vestigen Woonzorgcomplex Ressen-Hoeksehofstraat 9

Hoofdstuk 1 Algemeen

1.1 Inleiding

Conform artikel 3.1.6 Bro (zoals geldend per 1 juli 2017) dient een ruimtelijke ontwikkeling voorzien te zijn van een laddertoets. In de nieuwe regelgeving is er geen sprake meer van het doorlopen van tredes wat eerder wel het geval was. Trede 1 en 2 zijn samengevoegd en trede 3 is verdwenen. De regelgeving zoals in bovengenoemd artikel geldend is, is tot stand gekomen op basis van jurisprudentie. In het tekstvak hieronder staat de integrale wettekst van bovengenoemd artikel weergegeven.

Artikel 3.1.6 Bro

1. Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

- a. een verantwoording van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen;*
- b. een beschrijving van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding;*
- c. de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 bedoelde overleg;*
- d. de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek;*
- e. een beschrijving van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het bestemmingsplan zijn betrokken;*
- f. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.*

2. 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.

3. Indien in een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid toepassing is gegeven aan artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet kan bij dat bestemmingsplan worden bepaald dat de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling en een motivering als bedoeld in het tweede lid eerst wordt opgenomen in de toelichting bij het wijzigings- of het uitwerkingsplan als bedoeld in dat artikel.

4. Een onderzoek naar de behoefte als bedoeld in het tweede lid, heeft, in het geval dat een bestemmingsplan, bedoeld in het tweede lid, ziet op de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet en dit onderzoek betrekking heeft op de economische behoefte, de marktvraag of de beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, slechts tot doel na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

1.2 Onderwerpen laddertoets

De onderwerpen/vragen die in een laddertoets behandeld dienen te worden zijn de volgende:

1. Is er sprake van een stedelijke ontwikkeling
2. Is de stedelijke ontwikkeling nieuw
3. Wat is het ruimtelijke verzorgingsgebied
4. Is er behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling
5. Ligt de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied
6. Wat als de stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied ligt

Voor de voorgenomen ontwikkeling zal in hoofdstuk 3 nader ingegaan worden op bovenstaande vragen en zullen deze beantwoord worden en voorzien van een onderbouwing.

Onderstaand een eerste toelichting (gebaseerd op de handreiking laddertoets van Kenniscentrum Infomil) op de hierboven benoemde onderwerpen/vragen die behandeld dienen te worden in deze laddertoets:

Ad 1: Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van die ontwikkeling, in relatie tot de omgeving. Voor wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf twaalf woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die Ladderplichtig is.

Ad 2: De Laddertoets moet alleen worden uitgevoerd wanneer de stedelijke ontwikkeling 'nieuw' is. Let op: wanneer de Ladder niet van toepassing is op uw plan, is wel een motivering nodig waaruit blijkt dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. In het kader van uitvoerbaarheid moet onder andere aandacht worden besteed aan de behoefte aan het plan.

Ad 3: Wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, moet de toelichting van het bestemmingsplan een beschrijving van de behoefte aan de woningen die mogelijk worden gemaakt bevatten. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling.

De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Voor wonen kan dit schaalniveau de gemeentegrens overstijgen. Verhuisbewegingen geven hiervoor een goede indicatie.

De Ladder verplicht niet in alle gevallen tot regionale afstemming. Op basis van de aard en de omvang van het woningbouwplan moet bepaald worden of regionale afstemming nodig is. Bij kleinschalige ontwikkelingen die geen gemeentegrens overstijgend effect hebben, is bovengemeentelijke afstemming niet nodig.

Ad 4: De behoefte bij een woonplan wordt bepaald door de confrontatie van de langetermijnprognose van de vraag naar woningen, met het woningaanbod in de bestaande plancapaciteit om in die vraag te voorzien. In veel provincies en regio's zijn prognosemodellen beschikbaar die bruikbaar zijn om de behoefte te bepalen.

De Ladder vormt geen beletsel voor een werkwijze waar door het naar voren halen van woningbouwplannen op korte of middellange termijn overcapaciteit optreedt, zolang op langere termijn maar (weer) in de pas wordt gelopen met de voorziene behoefte aan woningen in een regio

Naast kwantitatieve aspecten, kunnen ook kwalitatieve aspecten een rol spelen bij de beschrijving van de behoefte. Bij woningen kan daarbij vooral worden gedacht aan specifieke woontypen, wooncategorieën en woonmilieus.

Ad 5: Als de woningbouwontwikkeling voorziet in een behoefte en gepland is binnen bestaand stedelijk gebied, dan wordt voldaan aan de Ladder.

Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt:

‘Bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, en ook de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur’.

Ad 6: Als de woningbouwontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied is gepland, moet volgens artikel 3.1.6 lid 2 Bro gemotiveerd worden waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Daarbij spelen de beschikbaarheid en geschiktheid van locaties binnen bestaand stedelijk gebied een rol. Argumenten dat binnen bestaand stedelijk gebied geen mogelijkheden zijn voor de nieuwe stedelijke ontwikkeling, gaan bijvoorbeeld over:

- kwalitatieve aspecten van de behoefte (denk bijvoorbeeld aan woonmilieus die niet binnen bestaand stedelijk gebied passen, zoals waterrijk wonen, grote landgoederen);
- andere functies die ter plaatse al aanwezig zijn of volgens ruimtelijk beleid (zoals een structuurvisie) worden beoogd. Denk aan park, maatschappelijke functies, maar ook andere woonplannen die later worden beoogd;
- aanzienlijke investeringen die eerst nodig zijn voor de inbreidingsplaatsen, bijvoorbeeld vanwege milieuaspecten die zich voordoen op inbreidingslocaties.

1.3 Leeswijzer

Deze notitie voorziet in het doorlopen van de laddertoets en het daarmee nader onderbouwen van de behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling. In dit hoofdstuk hebben we kort het formeel-juridische kader van de laddertoets geschetst. In de volgende hoofdstukken gaan we, achtereenvolgens, nader in op het project zelf (hoofdstuk 2) en onderbouwen we de behoefte aan deze ontwikkeling in hoofdstuk 3. Daarbij volgende we de systematiek van de laddertoets. Aan het eind van de hoofdstuk 3 eindigen we met een finale conclusie ten aanzien van de voorgenomen ontwikkeling, in het kader van artikel 3.1.6 Bro.

Hoofdstuk 2 De voorgenomen ontwikkeling/het project

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zoomen we in op de voorgenomen ontwikkeling en beschrijven we het project. De voorgenomen ontwikkeling vormt de basis van de te doorlopen laddertoets. Op basis van de voorgenomen ontwikkeling uit dit hoofdstuk, doorlopen we de onderwerpen zoals benoemd onder 1.2 in hoofdstuk 3. Hierin maken we duidelijk onderscheid tussen de uitbreiding van het reeds bestaande bedrijf op de locatie “Oregional Streekproduct” en de nieuwe ontwikkeling van een woonzorgcomplex.

2.2 De voorgenomen ontwikkeling: Uitbreiding bestaand bedrijf Oregional Streekproduct

Zoals in de inleiding bij dit hoofdstuk reeds aangegeven bestaat de voorgenomen ontwikkeling uit twee onderdelen. In deze paragraaf gaan we in op de uitbreiding van het reeds bestaande bedrijf “Oregional Streekproduct” (bestaat al ongeveer 10 jaar in zijn huidige vorm). Het onderscheid is van belang omdat de laddertoets anders omgaat met een reeds bestaand bedrijf dan met een geheel nieuwe ontwikkeling.

Momenteel is op de betreffende locatie reeds sprake van het bestaande bedrijf dat behoefte heeft aan uitbreiding van zijn activiteiten en daarvoor een zeker ruimtebeslag kent. Deels zal de uitbreiding worden opgevangen in reeds bestaande opstallen, deels is sprake van nieuwbouw.

Filosofie Oregional Streekproduct

Oregional is een groothandel in streekproducten die als belangrijkste filosofie hanteert: “Eten van dichtbij in plaats van ver weg” en “Wat in de regio is, blijft in de regio”. Dit betekent concreet dat alles binnen een straal van 75 kilometer tot het verzorgingsgebied van het bedrijf behoort. Pas als producten niet in de regio gehaald kunnen worden, wordt verder gekeken. Door deze filosofie toe te passen wordt CO2 uitstoot vermindert en is sprake van een duurzame, korte, keten. Hiermee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan een duurzame toekomst en de voedseltransitie waarin we ons bevinden. Oregional is een begrip in de regio Nijmegen.

Wat van de regio is, lijft in de regio.

or ons betekent dat, alles binnen een straal van 75 kilometer. Boeren, telers
makers zorgen hier voor groenten uit de volle grond, Betuws fruit,
ituurkoeien in de polder, broden met lokale granen en veel meer. Vinden we
t niet in de regio, dan pas kijken we verder in Nederland. En een klein aant
ducten die niet meer uit onze keuken zijn weg te denken, zoals bananen,
len we van verder.



Afbeelding filosofie Oregional

Een greep uit de huidige klanten die bediend worden:

- Alle ziekenhuizen in GLD en verdere omgeving
- Veel gemeenten; waaronder de gemeente Nijmegen en het Provinciehuis
- Zorginstellingen
- Horeca
- Scholen
- Catering



Ligging perceel met reeds bestaande opstallen

Omvang huidige bedrijf

Momenteel biedt Oregional ruimte aan ongeveer 35 fte. Daarnaast is er nog sprake van een coöperatie met ongeveer 60 actieve leden en is Oregional nauw verbonden met andere samenwerkende partijen zoals aansluiting bij vergelijkbare partijen in andere regio's (leren van elkaar) en natuurverenigingen, lokale initiatieven, boeren en burgers. Oregional kent daarnaast ongeveer 50 partners, zoals slagers, verwerkers (transporteurs en groentesnijderijen). Hiermee is het bedrijf ingebed in de regio. Hiermee is een stabiele basis gelegd, een basis die nu uitbreiding nodig heeft omdat er veel groeipotentie is. Het beëindigen van het agrarische bedrijf biedt de kans dit op de huidige locatie te situeren.

Groeipotentie Oregional

Vanuit de basis zoals geschetst hierboven, is er de volgende groeipotentie:

- Verdubbelen in 5 jaar: ruimte voor personeel is nu al schaars. Er ontbreekt een ontvangst- en vergaderruimte en een plek voor samenwerkende partijen (zie ook kraamhok hieronder).

- Toevoegen van KersVers Fruit aan het bedrijf: Een kersenteeltbedrijf op een ecologische en maatschappelijk verantwoorde manier. De afzet van de 2 hectare aan kersen (reeds bestaand, perceel aansluitend aan Hoeksehofstraat) vindt plaats in de regio en aan consumenten, en aan relaties (business tot business). Bij KersVers fruit werken in het seizoen 10 tot 20 werknemers.
- Realiseren van een “Kraamhok”: Een plek die plaats biedt voor kantoorruimte met flexplekken, een ontmoetings-, inspiratie- en vergaderruimte. Daarnaast plek creëren voor extra opslag in het kader van de nieuwe voedseltransitie Gelderland. Het zogenaamde kraamhok kent de volgende doelstellingen:
 - Partijen met elkaar verbinden
 - Kennis in huis halen en kennis delen
 - Voorbeeldfunctie voor de regio
 - Inspireren
 - Opslagruimte: droogwaren, verpakkingen, etc.
 - Vocht vrije ruimte voor maken regionale kerstpakketten

Uitbreidingsbehoefte bedrijf

Als gevolg van bovenstaande, uit te breiden activiteiten en groei van het bedrijf is de volgende uitbreidingsbehoefte aan de orde:

- 1.480 m² kantoorruimte, excl. Archief ruimte(verdeeld over 2 lagen)
- Extra magazijnruimte 640 m²
- Reeds bestaand: 618 m² magazijn/koeling (zie onderstaande afbeelding)



Afbeelding ruimtebeslag nieuw

2.3 De voorgenomen ontwikkeling: Vestigen van een woonzorgcomplex

Op de locatie Hoeksehofstraat 9 te Ressen wordt een tweetal ontwikkelingen voorzien en planologisch mogelijk gemaakt. Voorliggende laddertoets ziet op de ontwikkeling van een zorgcomplex die 57 zorgappartementen mogelijk maakt. De voorgenomen ontwikkeling voorziet in de bouw van 57 zorgappartementen voor, onder andere, dementerenden, Wlz- en ZvW-cliënten. Het is een zorgcomplex waar 32 bewoners komen te wonen met een zware zorgvraag en dit kan dementie zijn maar ook somatische dus alles in de zorgsfeer. De overige bewoners kennen een lichte zorgvraag en willen veilig wonen. Daarnaast is er sprake van een gastenverblijf waar indien bewoners terminaal zijn de familie bij en met deze bewoner tijdelijk kunnen verblijven.



Ligging perceel

De huidige bestemming is agrarisch en op het perceel zijn meerdere opstallen aanwezig ten dienste van die bestemming. Deze opstallen zullen grotendeels gesloopt worden om plaats te maken voor de bebouwing ten behoeve van het zorgcomplex. Naast de Hoeksehof wordt een heel nieuw erf ontwikkeld met een nieuwe T-boerderij met bijbehorende schuren. Het nieuwe erf wordt ingericht als zorgcentrum voor dementerende maar ook ouderen met somatische klachten die een affiniteit hebben met buiten wonen.



Nieuwe situatie

2.3 Het concept van het woon-zorgcomplex

Wonen in een vertrouwde omgeving, genieten van de dagelijkse dingen en het leven leiden zoals je dat zelf graag doet, zijn zomaar wat zinssneden die weergeven wat we voor ogen hebben bij deze voorgenomen ontwikkeling. Thuis is de basis, hiermee wordt een plek getypeerd waar mensen zich veilig en geborgen voelen. Een rustplek, een bekende en vertrouwde omgeving met eigen spullen om zich thuis te kunnen voelen.

De nieuwe woonomgeving is bedoeld voor mensen die graag in een beschutte woonomgeving willen wonen, al dan niet met een (intensieve) zorg- of ondersteuningsvraag, waarbij 24 uur per dag zorg en ondersteuning onopvallend aanwezig en/of nabij is. De zorgaanbieder, Pleyade, gelooft in een leefgemeenschap waarbij de som meer is dan de afzonderlijke delen. Door op een natuurlijke wijze een sociale coherente gemeenschap te vormen, ontstaat er een sterkere onderlinge verbondenheid. Iedereen voegt waarde toe vanuit haar, zijn of hen perspectief, competenties of vaardigheden. Kijken naar wat iemand wel kan in plaats van redeneren vanuit beperkingen. Deze gedachten sluiten naadloos aan bij de opgaven waar wij maatschappelijk met elkaar voor staan. Het verkleinen van de individualisering, het betrekken van familie, burens, vrienden en naasten zien als vanzelfsprekendheid in plaats van opgelegde regels.

Er wordt dan ook, in algemene zin, gesproken over bewoners en niet over cliënten. De locatie is bewust gekozen om mensen die altijd buiten hebben gewoond iets te bieden waar ze zich vertrouwd voelen en een soort van herkenbaarheid te bieden. Deze mogelijkheden zijn er niet in stedelijk gebied. Op dit moment is het woonaanbod in de zorg vrij uniform. Keuzevrijheid is beperkt in locatie en soort woonomgeving. Wij geloven in het aanbrengen van meer keuzevrijheden. Waardoor bewoners naar een dergelijke locatie willen verhuizen en niet moeten. Pas dan geef je mensen ook in de laatste fase van hun levenscarrière een woonplek die hieraan recht doet.

De mogelijkheden van Ressen zijn legio. Mogelijkheden van pluk-, groente- en belevingstuin, een dierenweide tussen de hoogstamboomgaarden, opgaand groen en direct grenzend aan park Lingezegen en het landschapspark Ressen bieden vele mogelijkheden. In het plan is er ruimte voor 57 appartementen van ca. 50 m². De appartementen hebben een huiselijke sfeer, zijn zelfvoorzienend en ieder heeft een bezoekerstoilet. Net zoals thuis. Verder is er een familiehuis, een gezamenlijke ruimte en een ruimte voor (toevallige) ontmoetingen en activiteiten. De zorgmedewerkers zijn niet als dusdanig herkenbaar. Personeel loopt niet in witte jassen en bewoners zijn niet opgesloten. Op geen enkele wijze is er sprake van een gehospitaliseerde uitstraling. Met deze woonomgeving wordt een uitgelezen kans geboden om te breken met bestaande conventies rondom ouderenzorg en de woonbehoefte van deze mensen.

Demografisch gezien is er sprake van een relatief omvangrijke capaciteit afgezet tegen de relatief kleine gemeenschap Ressen. Echter is de focus van Ressen breder dan enkel de directe omgeving, mede vanwege de eerder omschreven aantrekkingskracht van deze woonomgeving. Dit wordt herkend op andere locaties. Gezien de ligging tussen twee stedelijke gebieden, kleinere woongemeenschappen in de directe omgeving en diverse uitbreidingslocaties in de nabijheid kunnen, vanuit deze locatie veel potentiële bewoners worden aangesproken.

Hoofdstuk 3 Ladder duurzame verstedelijking

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden, op basis van artikel 3.1.6 Bro, de onderwerpen (zie 1.2) die nodig zijn om te onderbouwen dat kan worden voorzien in een behoefte, nader uitgewerkt. Hierbij wordt, per onderwerp, waar relevant, een eerste conclusie getrokken. In het slot van dit hoofdstuk wordt daarna een finale conclusie verwoord. Door beantwoording van de verschillende vragen die in het kader van de ladder worden gesteld, wordt de ladder in zijn geheel doorlopen en wordt geconstateerd of iets wel/niet relevant is voor de voorgenomen ontwikkeling. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de uitbreiding van het reeds bestaande bedrijf en het vestigen van een woon-zorgcomplex (nieuwe ontwikkeling)

3.2 Is er sprake van een stedelijke ontwikkeling

Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van die ontwikkeling, in relatie tot de omgeving. Voor wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf twaalf woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die Ladderplichtig is. In totaal is sprake van een ontwikkeling van ruim 3 hectare, waarvan ongeveer de helft bestaat uit het nieuwe zorgcomplex. De huidige functie van het gebied is agrarisch en dit wordt, deels, omgevormd naar een zorgcomplex. Het betreft dan ook een substantiële wijziging van het ruimtegebruik waarbij sprake is van het toevoegen van 57 zorgappartementen. Weliswaar binnen een maatschappelijke bestemming maar geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een stedelijke ontwikkeling zodat deze ontwikkeling op zichzelf ladderplichtig is.

Voor de uitbreiding van het bestaande bedrijf (Oregional) is van belang of er sprake is van een nieuw ruimtebeslag. Hiervan is, in beginsel, sprake als het nieuwe ruimtelijke besluit meer bebouwing mogelijk maakt dan er reeds aanwezig was of kon worden gerealiseerd. In de huidige situatie is sprake van een aantal opstallen (stallen) die, als gevolg van de voorgenomen ontwikkeling, gesloopt zullen gaan worden. Vraag is dan ook of de toevoeging van opstallen leidt tot extra ruimtebeslag ten opzichte van het huidige bestemmingsplan. De ruimtebehoefte die is vastgesteld voor het bedrijf betreft 2.120 m². In het kader van de voorgenomen ontwikkeling worden drie stallen gesloopt:

- Een stal van ongeveer 25 bij 80 meter = 2.000 m²
- Een stal van ongeveer 28 bij 20 meter = 560 m²
- Een stal van 25 bij 20 meter = 500 m².

TOTAAL te slopen stallen 3.060 m²

Dit is nog exclusief andere te slopen verhardingen, kuilplaten en exclusief de mestputten.

In dit kader kan dan ook gesteld worden dat er, voor wat betreft de uitbreiding van het reeds bestaande groothandelsbedrijf geen sprake is van een nieuw ruimtebeslag en daarmee dus ook geen sprake is van een (nieuwe) stedelijke ontwikkeling (zie verder hieronder, onder 3.3).

Daarnaast volgt uit jurisprudentie dat wanneer het om een functiewijziging gaat, moet worden beoordeeld of er sprake is van een naar aard en omvang zodanige functiewijziging, dat desalniettemin gesproken kan worden van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarbij moet ook het ruimtebeslag betrokken worden. Gelet op het feit dat er sprake is van een reeds bestaande functie en daarmee geen sprake is van een functiewijziging, is er geen sprake van een stedelijke ontwikkeling in de zin van de Ladder. Zeker ook omdat er, per saldo, sprake is van een reductie van bebouwing.

Dus salderen binnen een plangebied, of reductie van onbebouwde plancapaciteit, is in beginsel Laddervrij. Op voorwaarde dat er geen sprake is van Laddergevoelige functies zoals winkels en kantoren, waarbij ruimtelijk relevante effecten op de omgeving optreden (bijvoorbeeld effecten op leegstand, geen of zeer beperkte uitbreidingsvraag). Van dit laatste is geen sprake daar de kantoorfunctie behoort bij het groothandelsbedrijf en hiermee onlosmakelijk verbonden is. Volledigheidshalve gaan we in de volgende paragraaf nog nader in op het onderdeel “Nieuwe stedelijke ontwikkeling” maar vooralsnog is de conclusie gerechtvaardigd dat de uitbreiding van het bestaande groothandelsbedrijf niet ladderplichtig is.

De volgende vraag die dan gesteld kan worden is of er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In de volgende paragraaf gaan we hier nader op in.

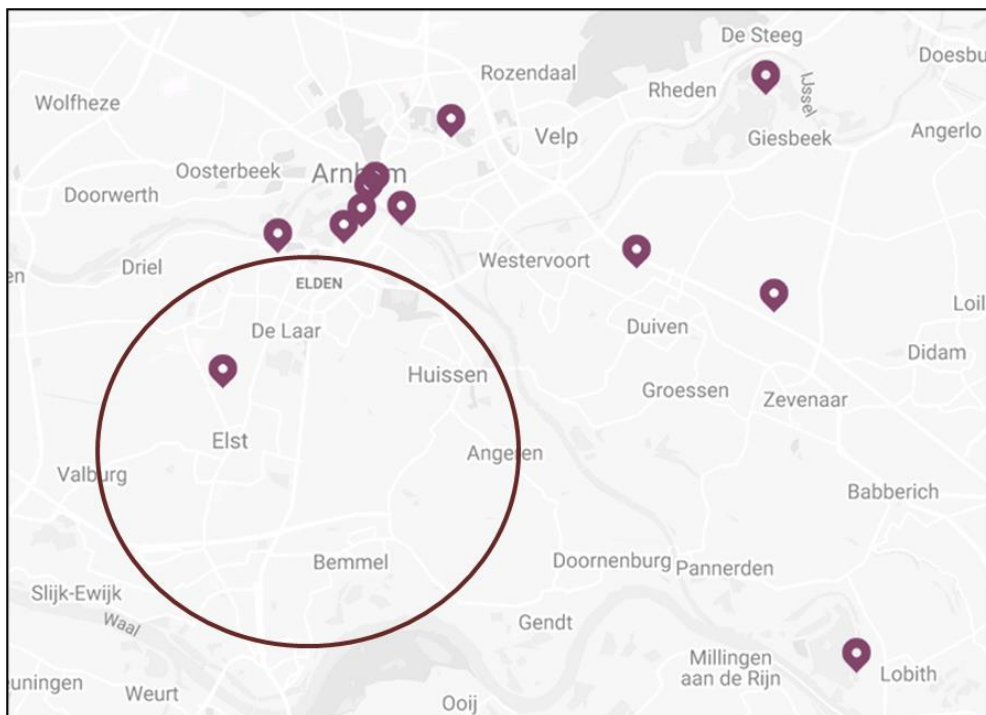
3.3 Is de stedelijke ontwikkeling nieuw

Op basis van de bepalingen in het Bro en de huidige jurisprudentie is in onderhavige ontwikkeling, met betrekking tot het nieuw te vestigen woonzorgcomplex, sprake van een substantieel nieuw ruimtegebruik. Er is tevens sprake van een functiewijziging van agrarisch naar maatschappelijk. Beoordeeld dient te worden of, naar aard en omvang, sprake is van een zodanige functiewijziging dat gesproken kan worden van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Gelet op de aard van de functiewijziging concluderen we dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bovendien betreft het een ontwikkeling van ongeveer 1,5 hectare, we spreken dan van een substantieel nieuw ruimtegebruik.

Voor wat betreft de uitbreiding van het reeds bestaande groothandelsbedrijf kan, zoals hierboven al omschreven, gesteld worden dat er geen sprake is van een nieuw ruimtebeslag omdat er in de bestaande situatie reeds sprake was van aanwezige opstallen die ingezet werden voor dit bedrijf. Weliswaar is sprake van een uitbreiding van het groothandelsbedrijf maar dit alles binnen de kaders van het thans aanwezige ruimtebeslag en aanwezige opstallen. Voor de uitbreiding van het reeds bestaande groothandelsbedrijf is dan ook geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6 Bro. Dit laat onverlet dat onderbouwd dient te worden dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij moet onder andere aandacht worden besteed aan de uitvoerbaarheid van het plan. In het kader van uitvoerbaarheid moet aandacht worden besteed aan de behoefte. De uitvoerbaarheidstoets lijkt lichter te zijn dan de Laddertoets. Verschil tussen de Laddertoets en de uitvoerbaarheidstoets is, dat in het kader van de uitvoerbaarheidstoets de behoefte niet zonder meer aan de hand van een vraag- en aanbodanalyse onderbouwd hoeft te worden. In paragraaf 2.2 is hier reeds uitgebreid op ingegaan, hiernaar wordt dan ook verwezen. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat, voor de uitbreiding van het reeds bestaande groothandelsbedrijf terplekke, de laddertoets verder niet van toepassing is. In de volgende paragrafen beperken we ons dan ook tot het woonzorgcomplex.

3.4 Wat is het ruimtelijke verzorgingsgebied

Het verzorgingsgebied voor deze voorgenomen ontwikkeling is beperkt tot de regio Arnhem-Nijmegen. Het is niet de verwachting dat sprake zal zijn van een meer regionaal/landelijk verzorgingsgebied. Hieronder staat het verzorgingsgebied nader gevisualiseerd.



Verzorgingsgebied Ressen: De verwachting is dat het merendeel van de toekomstige bewoners afkomstig is uit de aangrenzende meer rurale gebieden. De cirkel hierboven geeft hiervan een grove indicatie. Aangezien de visie is dat de woonbehoefte en zorgvraag leidend zijn om te komen tot een passende woonomgeving, is deze afbakening indicatief, doch niet limitatief.

3.5 Is er behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling

De voorgenomen ontwikkeling voorziet in de bouw van 57 zorgappartementen voor, onder andere, dementerenden en somatische bewoners, Wlz- en ZvW-cliënten. Het is een zorgcomplex waar 32 bewoners komen te wonen met een zware zorgvraag en dit kan dementie zijn maar ook somatische, dus alles in de zorgsfeer. De overige bewoners kennen een lichte zorgvraag en willen veilig wonen. Daarnaast is er sprake van een gastenverblijf waar de terminale bewoners met familie tijdelijk kan verblijven. Verder is er sprake van dagbesteding. Hieronder gaan we nader in op een aantal aspecten die aantonen dat er behoefte is aan de voorgenomen ontwikkeling.

De behoefte aan de zorgwoningen komt duidelijk naar voren uit zowel trends en ontwikkelingen als het geldende beleid. De sterke vergrijzing leidt onvermijdelijk tot een toename van zorgvraag en de behoefte aan zorgwoningen. De gemeente en de subregio Nijmegen e.o. krijgen beide te maken met een stevige groei van de doelgroep die vanuit een (Wlz-) indicatiestelling in aanmerking komt voor zorgwonen. Beleidsmatig wordt de noodzaak en behoefte aan zorgwonen onderkend. Daarbij is er concreet vanuit de zorgaanbieder Pleyade, vanuit wachtlijsten sprake van een behoefte aan woonplekken voor mensen met zware/complexen zorgvragen en dementerenden. Met de beoogde kleinschalige woonvorm (erfachtige opzet) wordt bovendien goed ingespeeld op de behoefte aan individualiteit, privacy en autonomie onder ouderen en zorgbehoevenden.

Verder zijn, om de behoefte objectief aan te tonen de volgende zaken van belang, gerelateerd aan de voorgenomen ontwikkeling:

1. **Demografische ontwikkeling:** Het aandeel ouderen binnen de totale bevolking neemt toe tot 2030. Landelijk is dit aandeel nu 11 %. In de regio wordt verwacht dat dit zal stijgen naar

ongeveer 15 % in 2030. Veel ouderen krijgen vroeg of laat te maken met mobiliteitsbeperkingen of aandoeningen zoals dementie. Hierdoor zal de vraag naar concepten zoals voorliggend, toenemen.

2. **Analyse zorgmarkt:** Een analyse van de zorgmarkt laat zien dat de zorgmarkt de afgelopen jaren sterk is gegroeid. In de periode 2010-2019 zijn de totale zorguitgaven met circa 25% gestegen. In totaal werd er in 2019 zo'n € 106 miljoen uitgegeven aan zorg en welzijn. De hoge kosten zijn ingegeven door de sterke stijging van de zorguitgaven per hoofd van de bevolking in de afgelopen 10 jaar (van € 5.160 naar € 6.120). Op basis van een dubbele vergrijzing (ouderen worden steeds ouder, en er zijn steeds meer ouderen), een toenemende welvaart (een rijkere samenleving accepteert minder ongemak) en medisch-technologische ontwikkelingen verwachten we dat de zorgkosten verder gaan stijgen. De prognose van het CPB3 gaat voor de periode 2018-2021 uit van een stijging van de zorguitgaven van 4,9% per jaar. Voor de periode 2022- 2025 raamt het CPB4 dat de reële zorgkosten met gemiddeld 2,7% per jaar toenemen. De hoogste reële jaarlijkse groei (3,6%) vindt plaats bij de Wlz (Wet langdurige zorg). De relatief hoge groei bij de Wlz komt onder meer door de relatief sterke opwaartse invloed van demografie. De vergrijzing verhoogt de vraag naar zorg het meest bij de langdurige zorg.
3. **Veranderingen gezondheidssector:** Toenemende zorgvraag en oplopende kosten leiden tot veranderingen in de gezondheidssector. De gezondheidszorg is sterk in beweging, vooral ingegeven door toenemende uitgaven. De kostenstijging is onder andere afkomstig van een toename van het aantal zorgbehoevenden (vergrijzing), technologische vooruitgang welke geleid heeft tot een toenemend beroep op dure medicijnen en behandelingen. Ook zijn voorheen dodelijke ziekten chronisch geworden. Daarbovenop komt nog een toename van het aantal welvaartziekten (denk aan obesitas). Het afremmen van de kostenstijging vormt de rode draad in de veranderingen in de zorg. Denk aan een beperking van groeibudgetten voor ziekenhuizen door strenge groeilimieten, een forse uitkleding van care (verzorging), die betaald wordt uit de Algemene Wet op Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), en het onderbrengen van de zorg voor chronische patiënten en ouderen onder de Wet op Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Er wordt met name ingezet op een andere organisatie van de zorg. Dit kan sinds de introductie van (gereguleerde) marktwerking in de zorg. De zorgverzekeraars stimuleren initiatieven die zich richten op efficiëntere en betere zorg. Zorg dichtbij in netwerkorganisaties wordt gezien als één van de antwoorden op de oplopende uitgaven en ineffectiviteit in het zorgstelsel. Voorliggende ontwikkeling past hierin.
4. **Groei van de zorgmarkt:** De zorgmarkt is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Deze groei zal naar verwachting de komende jaren verder doorzetten. Gezien de toenemende vergrijzing in de regio en trends en ontwikkelingen in de gezondheidszorg verwachten we dat ook in de regio Arnhem-Nijmegen de vraag naar zorg in combinatie met de zorgappartementen en mantelzorg sterk gaat toenemen. We concluderen dan ook dat er behoefte is aan zorgappartementen en dat voorgenomen ontwikkeling voorziet in die behoefte. We verwachten dat de toevoeging van de zorgappartementen en een gastenverblijf in Ressen niet tot onaanvaardbare ruimtelijke effecten elders leidt.
5. **Dagbesteding:** De dagbesteding is onderdeel van het totaalconcept en geeft in belangrijke mate invulling aan de behoefte van toekomstige bewoners die aanspraak kunnen maken op enige vorm van dagbesteding. Voor de doelgroep zorgbehoevenden (met name ouderen) is elders in de omgeving bovendien beperkte mogelijkheid voor dagbesteding. Dagbesteding is maatwerk en gezien de diversiteit van de problematiek van de toekomstige bewoners op de locatie is het wenselijk een verscheidenheid aan activiteiten te kunnen bieden. Door dit op

de locatie zelf te doen, kunnen vervoersbewegingen (kosten en tijd) bespaard worden en wordt onnodige onrust voor bewoners voorkomen. Ook door samenwerking met andere (buurt)initiatieven zijn synergievoordelen te behalen (zoals bijvoorbeeld het in te richten landschapspark). Daarmee sluit het planinitiatief ook aan op trends en ontwikkelingen in dagbesteding en is er sprake van een (kwalitatieve) behoefte. Ook de situering van de locatie in het groen en de ruime opzet, maar toch nabij voorzieningen, is een pré en maakt de locatie naar verwachting aantrekkelijk voor zorgbehoevenden vanuit elders in Nijmegen (en omgeving). In Nederland maken momenteel zo'n 70.000 tot 100.000 mensen gebruik van dagbesteding. Dagbesteding vervult vele functies: zingeving, structuur, dagritme en sociale ontmoeting. Daarnaast is dagbesteding een belangrijke leer- en ontwikkelplek. Hierdoor zijn niet alleen ouderen een belangrijke doelgroep voor dagbesteding. Ook mensen voor wie structuur van belang is, denk bijvoorbeeld aan mensen met een licht verstandelijke beperking, autisme of een psychiatrische aandoening, zijn een belangrijke doelgroep voor dagbesteding. Dit blijkt ook uit cijfers over het gebruik van dagbesteding. Ruim 32% van de mensen die gebruik maakt van dagbesteding zijn ouderen. Daarnaast heeft zo'n 46% van de gebruikers te maken met psychiatrische problematiek en nog eens 22% met een lichamelijke of verstandelijke beperking. Door de vergrijzing en het groeiend aantal ouderen zal de vraag naar dagbestedingen voor mensen met dementie toenemen. Voorliggende ontwikkeling voorziet in die behoefte.

3.6 Ligt de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied

Vanwege de huidige functie van de locatie, agrarisch, betreft het hier geen bestaand stedelijk gebied. Ontwikkeling ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca is niet mogelijk binnen de huidige bestemming (met uitzondering van agrarische bedrijvigheid met de nevenfuncties die daarbij horen) waardoor er, op basis van jurisprudentie, geen sprake is van bestaand stedelijk gebied. Aangetoond dient dan ook te worden dat de voorgenomen ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden opgevangen. Zie hiervoor de voorgaande en volgende paragraaf die hierop een nader antwoord geeft.

3.7 Wat als de stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied ligt

Als de woningbouwontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied is gepland, moet volgens artikel 3.1.6 lid 2 Bro gemotiveerd worden waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Daarbij spelen de beschikbaarheid en geschiktheid van locaties binnen bestaand stedelijk gebied een rol. Argumenten dat binnen bestaand stedelijk gebied geen mogelijkheden zijn voor de nieuwe stedelijke ontwikkeling, gaan bijvoorbeeld over:

- kwalitatieve aspecten van de behoefte (denk bijvoorbeeld aan woonmilieus die niet binnen bestaand stedelijk gebied passen, zoals waterrijk wonen, grote landgoederen);
- andere functies die ter plaatse al aanwezig zijn of volgens ruimtelijk beleid (zoals een structuurvisie) worden beoogd. Denk aan park, maatschappelijke functies, maar ook andere woonplannen die later worden beoogd;
- aanzienlijke investeringen die eerst nodig zijn voor de inbreidingsplaatsen, bijvoorbeeld vanwege milieuaspecten die zich voordoen op inbreidingslocaties.

Gelet op bovenstaande en het in paragraaf 2.3 beschreven concept, en de unieke ligging van het woonzorgcomplex, is het niet mogelijk in deze behoefte te voorzien op een binnenstedelijke locatie. De vraag en behoefte die bediend wordt op deze unieke locatie, bestaat niet op dezelfde wijze binnenstedelijk. De omvang (gelet op het gekozen concept) is er binnenstedelijk niet en de

verweving met buiten wonen, nabij een landschapspark en nabij agrarisch gebied tref je binnenstedelijk ook niet aan. Juist vanwege het unieke concept is daarmee ook geen concurrentie te verwachten met binnenstedelijke initiatieven. Gesteld kan dan ook worden dat, kwalitatief gezien, gelet op het te creëren, unieke, woonmilieu de voorgenomen ontwikkeling niet passend is binnen bestaand stedelijk gebied. De voorgenomen ontwikkeling is complementair aan meer stedelijke woonzorgconcepten en voegt daar iets aan toe.

3.8 Conclusie van de doorlopen laddertoets

Geconcludeerd kan worden dat de voorgenomen ontwikkeling, voor wat betreft de uitbreiding van het reeds aanwezige groothandelsbedrijf niet ladderplichtig is. Conclusie ten aanzien van het vestigen van een woonzorgcomplex is dat deze voorziet in een langjarige behoefte binnen het verzorgingsgebied, Arnhem-Nijmegen. De komende tien jaar is er behoefte aan extra zorgappartementen. De in Ressen beoogde zorgappartementen voorzien daarmee in een behoefte.

Verder wordt niet verwacht dat de beoogde ontwikkeling in deze vorm (o.a. in een parkachtige setting) kan worden gerealiseerd in bestaande leegstand in de regio. Juist de unieke ligging en concept van de voorgenomen ontwikkeling maken dat er geen concurrentie te verwachten valt van andere zorgcomplexen in de nabijheid dan wel verder gelegen van het plangebied.

We verwachten dat er voor de regio een nieuwe doelgroep wordt aangesproken met de te ontwikkelen zorgappartementen, het gastenverblijf en de dagbesteding. De beoogde ontwikkeling kan zorgen voor een uniek concept door samenbrengen van zorgappartementen, gecombineerd met mantelzorg en het bieden van dagbesteding in een groene omgeving, direct aansluitend op een toekomstig landschapspark.

Tenslotte, in het licht van de toenemende vergrijzing in de regio en trends en ontwikkelingen in de gezondheidszorg groeit de zorgbehoefte dermate sterk, dat de markt voor dit soort concepten alleen maar stijgt.