

project
**Ladder voor Duurzame Ver-
stedelijking Oranje Nassau's
Oord te Wageningen**

datum
26 april 2023

opdrachtgever
Gemeente Wageningen

projectnummer
P04477

opgesteld door
DBo, SJo

i.a.a.
AD, JE

BRO
Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400
E info@bro.nl
www.bro.nl

Inleiding

1.1 Aanleiding

Op de locatie Oranje Nassau's Oord (ONO), op de grens van Wageningen en Renkum, van zorginstelling Zinzia bestaat het voornemen het bestaande pand 'Emmapleinen' te behouden en te renoveren. Dit pand is in een eerdere bestemmingsplanherziening wegbestemd, maar de zorgbehoefte blijkt zo hoog dat het gewenst is het gebouw te behouden. Op basis van de Ladder voor duurzame verstedelijking moet worden onderzocht of het plan voorziet in een behoefte en of er sprake is van duurzaam ruimtegebruik.

1.2 Toepassing Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Hoewel het een bestaand pand betreft is het initiatief planologisch binnen het huidige bestemmingsplan (Kortenburg 4, ONO, vastgesteld 20-03-2017) niet toegestaan (geen bouwvlak). Omdat het pand eerder is wegbestemd en nu wordt 'terugbestemd' is een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk.

In art 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is vastgelegd dat de toelichting bij een bestemmingsplan of projectafwijking moet voldoen aan de systematiek van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (hierna: 'ladder'). De ladder is een wettelijk verplicht motiveringsinstrument waaraan iedere 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' (art 1.1.1 Bro) moet worden getoetst.

Per 1 juli 2017 luidt het tweede lid van art. 3.1.6. 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."

Bij de toetsing van het initiatief aan de ladder zijn de volgende aspecten van belang:

- Het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling: wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, dient de toelichting van het bestemmingsplan een beschrijving van de behoefte te bevatten binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling.
- De behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling: bij de beoordeling van de behoefte dient het bestaande aanbod en vraag betrokken te worden. Bovendien dient inzichtelijk te worden gemaakt dat het plan geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben, dat dit tot een onaanvaardbare situatie zal leiden uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening.
- De ligging van de ontwikkeling binnen of buiten bestaand stedelijk gebied: op basis van met name de bestemming wordt beoordeeld of de ontwikkeling is gelegen binnen bestaand stedelijk gebied.

Planologisch-juridisch gezien moet het handhaven van Emmapleinen (althoewel het gebouw feitelijk al bestaat) worden gezien als een uitbreiding die niet in het bestemmingsplan past. De ontwikkeling geldt daarom als een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Het doel van de Ladder is zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en ontwikkelingen in de omgeving. De Ladder geeft daarmee invulling aan het nationaal ruimtelijk belang gericht op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten.

1.3 Planinitiatief

Achtergrond

Het college van Wageningen heeft een principeverzoek ontvangen voor het in stand houden van het gebouw 'Emmapleinen' gelegen op het Oranje Nassau's Oord (ONO) in Wageningen. Het Oranje Nassau's Oord is een voormalig herstellingsoord waar nu een verpleeghuis in is gevestigd van zorginstelling Zinzia. Zinzia is een professionele zorgorganisatie

die ouderen met dementie, niet aangeboren hersenletsel (NAH) en in combinatie met lichamelijke klachten vanuit somatische en psycho-geriatrische zorg ondersteunt en begeleidt. Daarbij gaat het altijd om complexe en zeer intensieve zorg, revalidatiezorg en hospicezorg waarvoor specifieke expertise nodig is.

Enkele jaren geleden is een bestemmingsplanprocedure gevoerd om nieuwbouw mogelijk te maken. Dit bestemmingsplan 'Kortenburg 4, ONO' is op 20 maart 2017 vastgesteld. Vanwege de ligging van het landgoed in een natuurgebied is als voorwaarde gesteld dat het verouderde gebouw 'Emmapleinen' zou worden gesloopt. Ter plekke zou een park worden aangelegd.

Nu blijkt dat de behoefte aan zorg zo hoog is en de vraag naar deze zorgplaatsen alleen maar verder zal toenemen, is het onwenselijk het gebouw 'Emmapleinen' te slopen. Het betreft een goed gebouw die op een volwaardige manier voor lange tijd zorg kan faciliteren. Het voornemen is het gebouw te behouden en duurzaam te renoveren voor een periode van minimaal 40 jaar. Het gebouw is echter bij het vaststellen van het bestemmingsplan 'Kortenburg 4, ONO' wegbestemd. Om het gebouw in stand te houden en om hieraan voorwaarden te koppelen, dient een bestemmingsplanprocedure te worden gevoerd.

Het initiatief

- Na renovatie worden in het gebouw Emmapleinen plaatsen gerealiseerd voor mensen met zware dementie. Het programma bestaat uit 84 zorgplaatsen en 4 noodplaatsen (kamers zonder daglicht voor in het geval van nood).
- Het gerenoveerde gebouw zal uiteindelijk een bruto vloeroppervlakte hebben van 5.248 m² en een bebouwd oppervlakte van 2.806 m².

- Zinzia wil het gebouw duurzaam herontwikkelen. Met toevoeging van onder andere energiezuinige installaties en een tropendak van zonnepanelen kan worden voorzien in de eigen energiebehoefte. Al doende ontstaat een circulair gebouw zonder sloopafval.

1.4 Opzet onderzoek

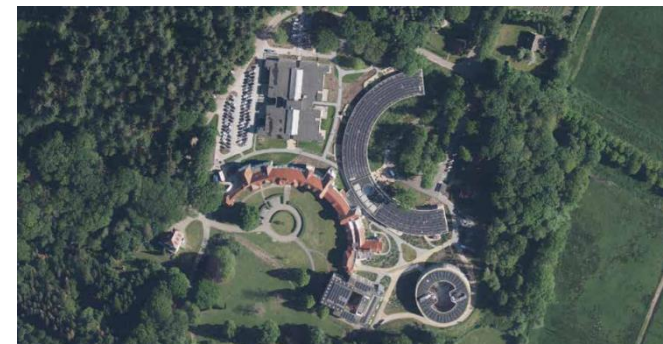
Voor het initiatief wordt onderzocht of en op welke manier de ontwikkeling te verantwoorden is vanuit de methodiek van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Voorziet het initiatief in een (kwantitatieve en kwalitatieve) behoefte en is er sprake van duurzaam ruimtegebruik binnen het verzorgingsgebied?

Het antwoord op de hoofdvraag uit dit onderzoek wordt verkregen door middel van ruimtelijk-functioneel onderzoek, waarbij zowel de kwantitatieve als kwalitatieve behoefte aan de ontwikkeling wordt onderzocht binnen het verzorgingsgebied. Ook wordt gekeken naar de locatieafweging binnen of buiten het bestaand stedelijk gebied. Bovendien worden door middel van het onderzoek de te verwachten effecten van de beoogde ontwikkeling in beeld gebracht. Met de resultaten van het onderzoek is de Ladder voor Duurzame Verstedelijking doorlopen.

Voor het bepalen van de behoefte en het duurzaam ruimtegebruik is onder andere gekeken naar:

- Omgevingsvisie 'Gaaf Gelderland' (2019)
- Geconsolideerde Omgevingsverordening Gelderland (maart 2021)
- Primos Prognose, Provincie Gelderland (2019)
- Subregionale Woonagenda Arnhem e.o. 2017-2027
- Regiobeeld 2019-2030 Arnhem (2020)
- Regiobeeld Gelderse Vallei 2030 (2020)



Figuur 1: Luchtfoto huidige situatie



Figuur 2: Te behouden gebouw De Emmapleinen (rechts) voor de duurzame herontwikkeling.



Figuur 3: Doorzicht na de voltooiing vanaf de Grote Laan met links De Emmapleinen

- Structuurvisie Wageningen (2014)
- Woonvisie Wageningen 2016-2025 “Samen Wonen”
- Woningmarktstrategie Wageningen (2019)
- Omgevingsvisie Renkum 2040 (2022)
- Nota Wonen Renkum 2019

2 Toets aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Het initiatief wordt passend geacht binnen de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Hieronder volgt een beknopte toelichting. De volledige onderbouwing van de behoefte is opgenomen in bijlage 1 van deze notitie.

2.1 Passend binnen behoefte van het ruimtelijk verzorgingsgebied

Afbakening ruimtelijk verzorgingsgebied

Voor de onderbouwing van de behoefte is gekeken naar de afbakening van de relevante regio. Hiervoor is gekeken naar de verhuisbewegingen en de ligging van het initiatief. In dit behoefteonderzoek gaat het om de gemeenten Wageningen en Renkum.

Voldoet aan behoefte in het ruimtelijk verzorgingsgebied

Het initiatief voorziet in een kwalitatieve en kwantitatieve behoefte voor zorg, om de volgende redenen:

- Volgens de bevolkingsprognose van het CBS zal het aandeel 75-plussers toenemen van bijna 8% van de bevolking in 2017 tot bijna 12% in 2030. In 2030 zullen er ruim 2 miljoen 75-plussers zijn. Een groei van 720.000 ten opzichte van nu. Daarnaast voorziet het CBS een toename van de levensverwachting. In 2024 is de levensverwachting van 65-jarigen 20,6 jaar. Naar verwachting van het CBS is de levensverwachting van 65-jarigen in 2040 verder gestegen naar 22 jaar. Vergelijkbaar met de rest van Nederland zullen de gemeenten Wageningen en Renkum te maken krijgen met een toenemende vergrijzing. Een deel van deze ouderen zal

niet in staat zijn zelfstandig te wonen, wat leidt tot een toename van de vraag naar zorgwoningen.

- Met de hogere levensverwachting en vergrijzing zal ook de vraag naar somatische en psycho-geriatrische zorg sterk stijgen. De verwachting is dat mensen met dementie in de toekomst explosief zal stijgen naar meer dan een half miljoen in 2040. Tot 2050 zal het aantal mensen met dementie verder oplopen naar ruim 620.000.
- Tussen Wageningen en Renkum is er momenteel relatief veel verschil in het zorggebruik. Terwijl in Wageningen het zorggebruik 2% onder het landelijk gemiddelde ligt, ligt dit in Renkum 30% erboven. Een verklaring hiervoor is dat in Renkum het aandeel ouderen op dit moment ook al hoger is dan in Wageningen. Met de toenemende vergrijzing neemt dit zorggebruik in de komende jaren toe.
- In beiden gemeenten is er momenteel al een wachtlijst voor een plek in een zorginstelling. Het huidige aanbod is bij lange na niet toereikend om in de groeiende vraag te voorzien. Er wordt verwacht dat, door de hiervoor genoemde toenemende vergrijzing, de wachtlijst verder zal toenemen. Door Emmapleinen te behouden en te renoveren draagt dit initiatief bij aan een oplossing voor de groeiende wachtlijst. De behoefte is zo groot dat het gebouw niet gesloopt kan worden. Hierbij moet worden vermeld dat er planologisch sprake is van extra woonzorgaanbod, maar dit aanbod in de praktijk ook al aanwezig is.
- Naast de toenemende behoefte aan zorgplekken krijgen beiden gemeenten te maken met een afnemend aantal zorgverleners. Zorginstellingen zullen dus efficiënter om moeten gaan met de toenemende zorgvraag. Dit kan met bijvoorbeeld automatisering en door meer zorgplekken op één locatie te clusteren. Aangezien met dit initia-

tief meer zorgwoningen bij een bestaande woonzorginstelling worden gerealiseerd, kan efficiënter om worden gegaan met het zorgpersoneel.

Passend binnen beleidskaders

Het planinitiatief past binnen de gestelde beleidskaders en draagt bij aan de beleidsdoelstellingen van Rijk, provincie, regio en gemeente:

- Er wordt ingezet op zo veel mogelijk (circulair) bouwen, binnen stedelijk gebied en transformatie van bestaande functies. Aangezien met dit initiatief een bestaand gebouw behouden blijft, draagt het bij aan duurzaam ruimtegebruik en hergebruik van bestaande bebouwing.
- Met de vergrijzing neemt ook de vraag naar zorg(wonen) toe. Niet iedereen kan hierbij zelfstandig thuis blijven wonen. Daarnaast is er een kwaliteitsopgave vanwege de veranderende 'kwaliteitsvraag' vanuit ouderen. Er moeten dus zowel voldoende als geschikte (kwalitatieve) zorgwoningen beschikbaar zijn voor de toenemende groep zorgbehoevende ouderen. Het initiatief draagt bij aan kwalitatief aanbod met renovatie van het bestaande gebouw.
- De gemeente Renkum ziet kansen om meer ruimte te creëren voor woningbouw binnen de kernen door maatschappelijke functies (zoals zorginstellingen) buiten de komgrenzen te plaatsen. Aandachtspunt hierbij is dat deze functies goed in het landschap passen. Dit initiatief wordt buiten/aangrenzend aan de kom van Renkum gerealiseerd, maar op reeds bebouwd terrein. Door de zorginstelling op deze locatie te realiseren, blijft er elders in de gemeenten Renkum en Wageningen ruimte voor reguliere woningen. De renovatie van het gebouw sluit bovendien aan op het totale landgoed.
- Tot slot is er behoefte aan meer regionale spreiding van zorgplaatsen. Aangezien dit initiatief tussen gemeente

Wageningen en gemeente Renkum in ligt, is het voor inwoners vanuit beiden gemeenten een goed bereikbare locatie.

2.2 Geen onaanvaardbare leegstandseffecten

Het is niet de verwachting dat er als gevolg van het voorstellen om het bestaande pand 'Emmapleinen' te behouden en te renoveren onaanvaardbare leegstandseffecten zullen optreden. Het pand is nu immers ook al in gebruik als zorginstelling, door het pand te renoveren ontstaat er juist geen leegstand.

Volgens het CBS¹ stonden in 2021 circa 20 maatschappelijke vastgoedobjecten leeg in Wageningen (8%), en 10 in Renkum (4%). Van het leegstaand maatschappelijk vastgoed in Wageningen stond 82% ook het jaar ervoor leeg. Van de gemeente Renkum heeft het CBS geen informatie over leegstand langer dan 1 jaar. Landelijk is het leegstandspercentage van maatschappelijk vastgoed 5% en stond 71% hiervan het jaar daarvoor ook leeg. Wageningen heeft dus een bovengemiddelde leegstand, terwijl Renkum er net onder zit. Kanttekening hierbij is dat het om al het maatschappelijk vastgoed gaat. Het gaat hier dus ook om bijvoorbeeld schoolgebouwen, sportvoorzieningen en buurthuizen. Gezien de bestaande, groeiende, wachtlijst in zorginstellingen is het onwaarschijnlijk dat de leegstand voor een groot deel uit zorgvastgoed bestaat.

2.3 Gesitueerd binnen bestaand stedelijk gebied

Voor de onderbouwing via de Ladder is relevant of de ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt binnen of buiten het bestaand stedelijk gebied. In artikel 1.1.1 onder h van het Bro is een

nadere omschrijving van het begrip 'bestaand stedelijk gebied' vastgelegd. Als bestaand stedelijk gebied wordt aangegevoerd: *'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'.*

- Het plangebied heeft in het vigerende bestemmingsplan de volgende bestemming: 'Maatschappelijk'. Dit betekent dat het plangebied een stedelijke functie heeft.
- Het plangebied wordt ingesloten door een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing in de vorm van de stedelijk functie 'maatschappelijk'.

Gezien het voorgaande is dus sprake van een ligging 'binnen bestaand stedelijk gebied' en is een verder motivering op dit punt niet nodig.



Figuur 4: Uitsnede bestemmingsplan Kortenburg 4, ONO

¹ CBS, Landelijke Monitor Leegstand (2021), https://dashboards.cbs.nl/v3/landelijke_monitor_leegstand/

Bijlage 1: Onderbouwing behoefte maatschappelijke voorzieningen

B1.1 Afbakening verzorgingsgebied

Om de behoefte aan de ontwikkeling van een zorgcomplex met zorgappartementen voor ouderen inzichtelijk te krijgen is het van belang de regio af te bakenen waarbinnen een dergelijke voorziening haar (voornaamste) gebruikers vindt. Een belangrijke indicator voor het bepalen van de regio is voor reguliere woningen het aantal verhuisbewegingen binnen en naar de betreffende gemeente/woonplaats. In de gemeente Wageningen speelt 47% van de verhuisbewegingen zich af binnen de gemeente. Daarnaast komt 14% van de verhuizingen in Wageningen vanuit de omliggende gemeenten Ede (7%), Arnhem (5%) en Renkum (2%) (CBS 2020).

Voor zorgbehoevende ouderen verlopen verhuisbewegingen niet altijd op een vergelijkbare manier. Zij verhuizen vaker (noodgedwongen) over een grotere afstand, als gevolg van het ontbreken van passend aanbod. Door de grote verschillen in de mate van beperking of de problematiek is het voor deze doelgroep belangrijker dat de medebewoners en de setting passen bij hun zorgvraag. Voor zorgbehoevenden en familie gaat de voorkeur vaak uit naar een woonplek in de nabijheid van de eigen woonomgeving. Het zoekgebied voor een woning ligt initieel dan ook binnen een straal van ca. 10-15 km.

Aangezien de locatie van dit initiatief gelegen is tussen de gemeente Wageningen en Renkum is het verzorgingsgebied van dit initiatief afgebakend tot deze twee gemeenten.

B1.2 Beleidskaders

In deze paragraaf is het kaderstellend beleid van provincie, regio en gemeente in beeld gebracht. Op basis van dat beleid wordt voorliggend initiatief afgewogen.

Provincie Gelderland

Omgevingsvisie 'Gaaf Gelderland' (2019)

Vanuit de provinciale omgevingsvisie 'Gaaf Gelderland' (in werking getreden 1 maart 2019) wordt gesteld dat een goede balans tussen vraag en aanbod van woningen in verschillende prijscategorieën voorop staat, ook voor specifieke doelgroepen. Daarnaast wil de provincie een duurzaam en divers woon- en leefklimaat, dat steeds weet te anticiperen op ontwikkelingen; zo versterkt de provincie Gelderland de economische kracht en kwaliteit van het leven in Gelderland: nu en in de toekomst. De ambitie is dat:

- Gelderland een aanbod heeft aan woningtypen en woonmilieus passend bij de diversiteit aan woningvraag; voor ieder een passende, duurzame woning. Gelderland benut de bestaande bebouwde omgeving optimaal met voldoende ruimte voor klimaatadaptieve maatregelen.
- Alle nieuwbouw aardgasloos wordt aangelegd en zoveel mogelijk circulair gebouwd. In 2035 zijn alle (bestaande) wijken van het aardgas. Woningen in Gelderland zijn in 2050 klimaatneutraal

Het maakt hierbij gebruik van instrumenten zoals:

- De Gelderse Aanpak Gebiedsontwikkeling
- Regionale programma's werklocaties en agenda's wonen
- De ladder voor duurzame stedelijke ontwikkeling

Geconsolideerde Omgevingsverordening Gelderland (maart 2021)

- Een bestemmingsplan maakt nieuwe woningen alleen mogelijk als de ontwikkeling past binnen een door de Gedeputeerde Staten vastgestelde woonagenda.
- Als een ontwikkeling niet past binnen de vigerende regionale woonagenda, kan een bestemmingsplan toch mogelijk worden gemaakt onder de volgende voorwaarden:
 - a. Er wordt voldaan aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking;
 - b. De ontwikkeling past binnen het meest recente provinciale beleid;
 - c. Er heeft aantoonbaar regionale afstemming plaatsgevonden over deze ontwikkeling, en
 - d. Gedeputeerde Staten stemmen in met de ontwikkeling.

De Regionale woonagenda's stellen in ieder geval de provinciale doelstellingen ten doel:

- het energieneutraal en klimaatbestendig maken van nieuwe en bestaande woningen;
- de bestaande woningen aantrekkelijk houden en maken voor nieuwe bewoners;
- het bouwen van betaalbare, toekomstbestendige en duurzame woningen met aandacht voor flexibel programmeren en flexibele woonvormen.

Regio Arnhem e.o.

Subregionale Woonagenda Arnhem e.o. 2017-2027

Dit woonbeleid betreft onder andere de gemeente Renkum. Hierin zijn drie hoofdzakelijke uitgangspunten vastgesteld, namelijk 'betaalbaar en beschikbaar'; 'op en top duurzaam'; 'verschil maken'. Voor specifiek wonen en zorg is het volgende relevant:

- Zorgen voor voldoende levensloopgeschikte woningen in de stad, wijk en dorp.

- Faciliteren van langer zelfstandig thuis blijven wonen van ouderen.
- Goed in beeld brengen welke mensen 'tussen wal en schip vallen' (te licht voor intramuraal, maar te zwaar voor zelfstandig thuis) en oplossingen verkennen voor 'tussenvormen'.

Gemeente Wageningen

Structuurvisie Wageningen (2014)

De structuurvisie van de gemeente Wageningen uit 2014 betreft de (ruimtelijke) beleidsdoelstellingen voor de gemeente tot het jaar 2025. Een uitgangspunt dat relevant is voor dit initiatief is inbreiding en herontwikkeling van bestaande wijken. De structuurvisie doet geen uitspraken over zorgwonen.

Woonvisie Wageningen 2016-2025 "Samen Wonen"

In de woonvisie wordt verder ingegaan op de gemeentelijke ambities met betrekking tot wonen. Voor zorgwoningen zoals dit initiatief is het volgende relevant:

- Er is behoefte aan nieuwe woningen voor de oudere inwoners. Dit zal niet alleen voorzien in de behoefte van deze doelgroep, maar ook bijdragen aan de doorstroming.
- Er is behoefte aan (gestapelde) woningen en specifieke woonvormen voor onder andere ouderen en GGZ-cliënten. Hierbij zijn vooral corporaties en zorgaanbieders aan zet.
- Maatwerk bij het wonen, zodat inwoners van Wageningen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen.
- Er moet beschermd wonen voor diverse doelgroepen worden gerealiseerd. Ook is er behoefte aan tussenvormen tussen beschermd en zelfstandig wonen.
- Voor woonzorginitiatieven is de vraag leidend. Hierop zullen nieuwe initiatieven worden getoetst.

Woningmarktstrategie Wageningen (2019)

In de recentere woningmarktstrategie van de gemeente Wageningen worden verschillende uitgangspunten nader uitgelicht. Voor dit initiatief is het volgende relevant:

- Er wordt gestreefd om het bestaand stedelijk gebied niet verder uit te breiden, en bij inbreiding voldoende ruimte voor groen en spelen in te passen.
- De toenemende vergrijzing brengt een opgave met zich mee om woningen geschikt te maken voor senioren. Als zij niet langer zelfstandig kunnen wonen is het van belang dat zij zorg op maat kunnen ontvangen, en in een passende woonzorgomgeving kunnen wonen.
- Bij woonzorginitiatieven worden de volgende criteria meegewogen: aantoonbare zorgvraag; concept past bij de doelgroep; er wordt voldaan aan kwaliteitseisen in de zorg; financiering van de zorg is geborgd; initiatief is innovatief en toekomstbestendig.

Gemeente Renkum

Omgevingsvisie Renkum 2040 (2022)

In de omgevingsvisie worden de ambities van de gemeente Renkum tot 2040 beschreven, waarvan het volgende relevant is voor dit initiatief:

- De groene en dorpse omgeving van Renkum moet behouden blijven. Dit wordt gedaan door inbreiding en transformatie van bestaande functies.
- Naast inbreiding wordt ook ingezet op het creëren van meer ruimte voor woningen in de dorpen door maatschappelijke functies buiten de komgrenzen te plaatsen. Dit betekent wel dat de betreffende functies moeten passen in het landschap.
- Door de toenemende vergrijzing zal er ook een toenemende zorgvraag ontstaan. Voor deze doelgroep moet een passend woonaanbod beschikbaar zijn.

- Er is geen verdere groei van zorginstellingen nodig in de gemeente. Echter is er wél een betere regionale spreiding nodig.
- De ambitie verschuift naar kleinschalige en gemengde zorgconcepten in de wijk. Echter is een zekere omvang van zorgconcepten noodzakelijk voor een goede bedrijfsvoering.

Nota Wonen 2019

De nota wonen van de gemeente Renkum is de gemeentelijke agenda voor samenwerking en vormt de basis om de regie uit te kunnen voeren. Voor dit initiatief is het volgende relevant:

- Ouderen blijven zo lang mogelijk zelfstandig wonen, ook met dementie. Degenen die niet meer zelfstandig kunnen blijven wonen moeten een geschikte zorgwoning kunnen vinden.
- De vraag naar zorgwoningen is steeds meer een 'kwaliteitsvraag'. Dit wil zeggen dat ouderen alleen verhuizen als het aanbod goed aansluit bij hun woonwensen (o.a. locatie en kwaliteit woning).
- In 2019 was er nog een resterende vraag naar verzorgd wonen (24-uurs zorg op afroep) van ongeveer 85 woningen. Deze vraag komt vooral vanuit 'urgente verhuizers'. De meeste hiervan zijn ouderen van 80 jaar en ouder waarbij de gezondheid verslechtert of een mantelzorger wegvalt.

B1.3 Kwantitatieve en kwalitatieve behoefte

In deze paragraaf is de behoefte aan zorgwoningen in beeld gebracht. De kwantitatieve en kwalitatieve behoefte worden bepaald door de vraag en het aanbod in het verzorgingsgebied. Dit is hoofdzakelijk in beeld gebracht aan de hand van prognoses vanuit beleid en trends en ontwikkelingen. Het initiatief is op basis van de resultaten afgewogen, conform de richtlijnen van de ladder.

De behoefte aan (intramurale) zorgwoningen wordt voor een belangrijk deel beïnvloed door het Rijksbeleid op dit vlak, dat verankerd is in de Wlz (Wet langdurige zorg), de Wmo (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) en de Zorgverzekeringswet. Van hieruit kan men zorg ontvangen via het persoonsgebonden budget (pgb) of 'in natura'. Bij zorg in natura contracteert de gemeente de zorgaanbieder, die vervolgens bepaalt hoe iemand zorg krijgt, en met een persoonsgebonden budget (pgb) bepaalt men zelf wie de zorgverlener wordt. In algemene zin is het Rijksbeleid erop gericht zorgbehoeven steeds langer zelfstandig te laten blijven wonen. Mensen met een lichtere zorgbehoefte komen niet meer in aanmerking voor een intramurale woonplek, maar ontvangen zorg thuis en komen in aanmerking voor een woningaanpassing. Daarmee neemt de vraag naar intramurale huisvesting af. Dit komt concreet tot uitdrukking via de indicatiestelling (zorgprofiel of zorgzwaartepakket), aangezien de mogelijkheden ten aanzien van zorgwonen en budgetten daarvan afhankelijk zijn. De ontwikkelingen in indicatiestelling zijn daarom relevant voor het bepalen van de vraag naar (intramurale) zorgwoningen.

Vraag

Vergrijzende bevolking

De Nederlandse bevolking wordt steeds ouder waardoor de trend van vergrijzing sterk aanwezig is, ook in de gemeenten Wageningen en Renkum. Uit de meest actuele bevolkingsprognose van Provincie Gelderland² blijkt tussen 2020 en 2030 een toename in het aantal personen van 75 jaar en ouder van +51,9% in Wageningen en +27,2% in Renkum (tabel 1). Daarmee stijgt het aandeel ouderen ten opzichte van de totale bevolking in Wageningen van 7,4% in 2020 naar 10,3%. In Renkum lag in 2020 het aandeel ouderen een stuk hoger dan in Wageningen (13,6%), en ook in 2030 zal een fors aandeel van het inwonertal 75 jaar of ouder zijn (17,4%). Gezamenlijk betekent dit een toename van 2.648 75-plussers tussen 2020 en 2030.

Tabel 1: Toename 75-plussers in Wageningen en Renkum

Plaats	Aantal 75+ 2020	Aantal 75+ 2030	% verschil
Gemeente Wageningen	2.888	4.387	+51,9%
Gemeente Renkum	4.217	5.366	+27,2%
Totaal	7.105	9.753	+37,3%

Toename van de zorgvraag

Deze sterke vergrijzing leidt onvermijdelijk tot een stevige toename van de zorgvraag. Zo is landelijk het aantal mensen met dementie door de vergrijzing meer dan verviervoudigd, van 50.000 in 1950 tot ruim 280.000 in 2016. In 2040 is dit aantal naar verwachting verdubbeld tot meer dan een half miljoen (cijfers Alzheimer Nederland).

Door de groei van het aantal ouderen verwacht de meest recente prognose, in het kader van indicatiestelling, dat de zorgindicaties in de komende 30 jaar gaan toenemen met 1 miljoen ouderen³. De urgentie om geschikte woningen en verpleeghuizen voor ouderen te realiseren is dus hoog, getuigen ook een publicatie van de Rabobank (2020), waarin wordt aangegeven dat er een tekort is aan geschikte woonvormen voor ouderen van in totaal 250.000 woningen (landelijk). In 2025 zijn er daarnaast 14.000 extra verpleeghuisplekken nodig (Actiz, 2020) en volgens zelf TNO 30.000 extra plaatsen.

Behoeft vanuit gemeente Wageningen en Renkum

De regiobeelden van de regio's waarvan gemeente Wageningen en Renkum deel uitmaken geven een beeld van de huidige en toekomstige situatie rondom het zorggebruik. Voor de zorgwoningen van dit initiatief is het volgende relevant:

- In Wageningen ligt de zorgconsumptie voor onder andere Wlz iets onder het Nederlands gemiddelde. Volgens onderzoek van STEC zal er in de jaren tot 2028 dan ook geen behoefte zijn aan extra zorgwoningen in Wageningen.
- Daarentegen ligt de zorgconsumptie in Renkum fors boven het Nederlands gemiddelde (30% hoger). Dit komt onder andere door het hogere aandeel ouderen in gemeente Renkum. Ook noemt gemeente Renkum in de Nota Wonen 2019 een restbehoefte van circa 85 woonzorgplekken. Afhankelijk van hoeveel van deze benodigde plekken tussen 2019 en 2022 zijn gerealiseerd is er dus nog een inhaalvraag.
- Door de vergrijzing zal in zowel gemeente Wageningen als de gemeente Renkum de behoefte aan ouderenzorg toenemen. Momenteel is er in beiden gemeenten al een

² Provincie Gelderland, Primos Prognose 2019, [https://gelderland.incijfers.nl/home](https:// gelderland.incijfers.nl/home)

³ HEVO (2020). Marktonderzoek Wonen en Zorg 2040

wachttijd, welke in de komende jaren verder zal toenemen.

- Anderzijds zal in de zorgverlening het aantal verplegers afnemen. Dit vraagt een efficiëntere manier van ouderenzorg om de toenemende zorgvraag aan te kunnen.

Een initiatief dient niet alleen te voorzien in een kwantitatieve behoefte, maar ook in een kwalitatieve behoefte. Ouderen moeten zo lang mogelijk zelfstandig thuis kunnen blijven wonen, met zorg op afroep.

- In gemeente Wageningen speelt de opgave om meer maatwerk te kunnen leveren aan zorgbehoevenden die 'tussen wal en schip vallen'. Dit betekent dat er ook zorgwoningen bij moeten komen voor zorgbehoevenden die deels zelfstandig kunnen leven, maar ook deels (intensieve) zorg nodig hebben.
- Vanuit zorgbehoevenden (in dit geval ouderen), zorgverleners en gemeenten veranderen de kwaliteitseisen voor zorgwoningen voortdurend. Nieuwe zorgwoningen moeten bijvoorbeeld aansluiten bij de woonwensen van ouderen, en moeten voldoen aan kwaliteitseisen vanuit de zorg. Naast extra zorgwoningen is er dus mogelijk ook behoefte aan vernieuwing van bestaande zorgwoningen om in de veranderende kwalitatieve behoefte te voorzien.

Aanbod

Huidige woonzorgplekken

Over het huidige en toekomstige aanbod aan woonzorgplekken is het volgende bekend:

- Volgens ZorgkaartNederland⁴ bevinden zich circa 32 verpleeghuizen en verzorgingshuizen binnen 10 kilometer van het initiatief. Het is onbekend hoeveel plaatsen elke zorginstelling heeft.
- Er zijn, behalve dit initiatief, geen soortgelijke plannen voor zorgwoningen bekend.
- Sinds de extramuralisering van de zorg door het Rijk is in heel Nederland de daling ingezet van intramurale capaciteit. Zo ook in gemeente Renkum. Volgens de prognose in de beleidsnotitie Wonen en Zorg (2015) is de daling in 2019 gestopt, waarna de (vraag naar) capaciteit weer toeneemt.

Trends en ontwikkelingen

Ouderen

Het aandeel ouderen dat zelfstandig woont is de laatste jaren sterk toegenomen als gevolg van onder meer een toegenomen zelfredzaamheid, en later ook onder invloed van het beleid dat is gericht op langer zelfstandig wonen (scheiding wonen en zorg). In 2019 woonde 92% van alle 75-plussers zelfstandig⁵. Vijfentwintig jaar geleden lag dit aandeel nog op 83%. Bovendien blijkt uit onderzoek dat de tevredenheid van ouderen met de huidige woning zeer hoog is. Ouderen zijn duidelijk gesteld op hun eigen woonomgeving en willen daar graag zo lang mogelijk blijven wonen. Als zij dan toch verhuizen, dan is dat veelal over korte afstand, het liefst binnen de vertrouwde woonomgeving of woonplaats: ouderen die over

lange afstand verhuizen, vormen daarmee een zeer kleine minderheid. Wanneer zij geen huis in de gewenste buurt of gemeente kunnen vinden, is er een aanzienlijke kans dat zij uiteindelijk niet verhuizen. De verhuisplannen van het kleine aandeel ouderen dat wél wil verhuizen zijn hoofdzakelijk toe te schrijven aan gezondheidsgerelateerde motieven.⁶

Omdat ouderen weinig verhuiscapabel zijn, is het tijdig aanpassen van de eigen woning en de beschikbaarheid van zorg, diensten en domotica extra belangrijk. Echter vormt de bestaande woningvoorraad een belemmering om langer zelfstandig te wonen. Hier wonen relatief veel ouderen met beperkingen in woningen die objectief als ongeschikt kunnen worden beschouwd (trappen in huis, drempels, afwezigheid van een toilet op de verdieping waar ook geslapen wordt, ontoegankelijk van het huis voor een rolstoel of rollator). Vaak worden investeringen in het levensloopbestendig maken van het huis pas gedaan op het moment dat het echt noodzakelijk is.

Woonwensen ouderen

Er kan niet gesproken worden over 'de oudere', het gaat immers om een heterogene groep. De ideale ouderenwoning bestaat daarom niet. Toch zijn er een aantal universele woonwensen van ouderen⁷:

- Naarmate men ouder wordt, neemt de wens naar een huurwoning toe. Deze verhouding wordt sterk beïnvloed door het inkomen. Hoe lager het inkomen, hoe groter de wens naar een huurwoning. In toenemende mate kunnen/willen ouderen overigens ook terecht in woonzorgarrangementen in de koopsector.

⁴ Zorgkaart Nederland, geraadpleegd op 12/08/2022, <https://www.zorgkaartnederland.nl/verpleeghuis-en-verzorgingshuis/>

⁵ HEVO (2020). Marktonderzoek Wonen en Zorg 2040

⁶ Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg (2014). Webspecial woonwensen voor ouderen.

⁷ 3Bplus (2016). Woonwensen van ouderen – de woning, situatie en omgeving.

- Over het algemeen geven ouderen de voorkeur aan een grondgebonden woning of nultredenwoning, zoals appartementen met lift.
- Ouderen hechten over het algemeen veel belang aan wooncomfort (verwarming, inbraakwerende voorzieningen, levensloopbestendigheid). Ook de nabijheid van voorzieningen en de mogelijkheid om hulp of zorg te krijgen worden op prijs gesteld.

Er valt voor ouderen steeds meer te kiezen. Toch is er nog meer variatie nodig, omdat de wensen van ouderen divers zijn. Er blijkt een groeiende behoefte te zijn aan nieuwe woonvormen tussen zelfstandig thuis en het verpleeghuis in, waar kleinschaligheid en privacy steeds meer gewaardeerd worden, evenals de aanwezigheid van voorzieningen en activiteiten. Enerzijds zijn binnenstedelijke locaties in trek (nabijheid voorzieningen) en anderzijds locaties in het buitengebied (rustig, groen). Voorbeelden van initiatieven voor ouderen om langer thuis te kunnen blijven wonen zijn onder andere meergeneratiewoningen, meegroeiwoningen, kangoeroewoningen en collectieve woonprojecten. De focus ligt bij dit type woningen sterk op samen zelfstandig oud worden.

Toekomst van ouderenzorg

De toekomst van de ouderenzorg is geen vraagstuk voor de branche, maar voor de hele maatschappij. Er is sprake van een grote zorgvraag door een groeiende groep ouderen. Hoewel ouderen weinig verhuizen, neemt het aantal ouderen de komende jaren flink toe, en daarmee ook de vraag naar voor ouderen geschikte woningen. Bovendien veranderen de woonwensen van ouderen. Het is belangrijk dat hier bij nieuwe initiatieven voldoende aandacht voor blijft bestaan. Naar verwachting zal in de toekomst wonen met een zorg-hulpvraag een integraler onderdeel van een woonwijk vormen. Bestaande complexen bezitten een bijzonder groot

adaptief vermogen om invulling te geven aan de veranderende woon-zorgomgeving. Daarnaast kan een woon-zorg-complex extra functies faciliteren om zo een nieuwe rol in de wijk te vervullen en een plek te zijn waar mensen uit de wijk samenkomen.

Mismatch tussen vraag en aanbod

Dat er in algemene zin een mismatch (voornamelijk kwalitatief) is tussen vraag en aanbod blijkt uit het Marktonderzoek Wonen en Zorg 2040 (2020), maar ook uit het onderzoek Wachtljsten in de Wlz (KCWZ, 2016). Enerzijds is er sprake van of dreigt er leegstand bij zorginstellingen: ze sluiten kleinschaligere of verouderde locaties en centraliseren op een beperkt aantal (grotere) geschikte locaties om schaal- en kostenvoordelen te benutten. Anderzijds maken cliënten die recht hebben op een plaats in een instelling daar niet altijd gebruik van als een plaats beschikbaar komt. Dit hangt samen met het feit dat het wachtlijstbeheer aanbod-gericht is en niet is ingericht op de specifieke vragen en wensen van cliënten.

Meer dan de helft van de niet-actief wachtenden is ouder dan 80 jaar. Deze mensen hebben vaak een psychogeriatrische of somatische aandoening (67%). Dit komt overeen met het beeld uit de landelijke standaard voor Wlz-zorgregistratie: de meeste mensen die wachten op een plek in de verpleging en de verzorging, hebben een somatische of psychogeriatrische aandoening en wonen zelfstandig zonder partner. Van alle niet-actief wachtenden die wel bereid zijn tot opname wil 78% enkel terecht bij de voorkeursinstelling.

Ook zorgaanbieders erkennen dat er een kwalitatieve mismatch is: er is een wens om leegstaande complexen geschikt te maken voor de huidige wensen en voorkeuren van cliënten (bijv. kleinschalig) of nieuwe plekken te realiseren bij

voorkeursaanbieders, maar dit is financieel niet zomaar mogelijk door de manier waarop er nu afspraken zijn tussen zorgaanbieders en zorgkantoren.

Bijlage 2: Toelichting zorgwoningen en zorgprofielen

B2.1 Bestemming 'wonen' versus 'maatschappelijk'

Om te kunnen bepalen of een initiatief onder de bestemming 'wonen' of 'maatschappelijk' valt, is het van belang om te kijken naar de mate van zelfstandige bewoning van de doelgroep van het initiatief. Uit jurisprudentie blijkt namelijk dat ook minder traditionele woonvormen (zoals seniorenwoningen of aanleunwoningen) binnen de bestemming 'wonen' kunnen vallen. Er moet dan wel sprake zijn van nagenoeg zelfstandige bewoning. Dit houdt in dat de zorg bestaat uit specifieke ondersteuning voor de algemene dagelijkse levensbehoeften en dat de bewoners geen voortdurende zorg nodig hebben. Het betreft hier gevarieerde woonvormen zoals de seniorenwoning, zorgwoning, aanleunwoning, kleinschalig groepswonen, beschut wonen, verzorgd wonen en begeleid wonen.

In algemene zin is het Rijksbeleid erop gericht zorgbehoevenden steeds langer zelfstandig te laten blijven wonen. Mensen met een lichtere zorgbehoefte komen niet meer in aanmerking voor een intramurale woonplek, maar ontvangen zorg thuis en komen in aanmerking voor een woningaanpassing. Dit komt concreet tot uitdrukking via de indicatiestelling (zorgprofiel of zorgzwaartepakket), aangezien de mogelijkheden ten aanzien van zorgwonen en budgetten daarvan afhankelijk zijn. Vanuit de wetgeving vallen mensen met een zorgprofiel 4 VV of hoger onder de Wet langdurige zorg (Wlz). Het gaat hierbij om bewoners die de hele dag (zware) zorg of toezicht nodig hebben. Voor deze doelgroep is er aanwezigheid van alle benodigde zorg gedurende dag én

nacht. Dit betekent dat er sprake is van 'niet nagenoeg zelfstandige bewoning' en dat de bestemming van een initiatief voor dit soort bewoners onder de bestemming 'maatschappelijk' valt.

Op de peildatum maart 2023 wordt het gebouw Emmapleinen geheel gebruikt voor mensen met een indicatie VV7. Beschermde wonen met zeer intensieve zorg, vanwege specifieke aandoeningen, met de nadruk op begeleiding. Het gebouw kent besloten afdelingen. De mensen die hier verblijven vertonen vaak onbegrepen gedrag. Hiervoor voorziet het gebouw ook in time-out kamers en geluidsdichte kamers. In het gebouw wordt behandeld en dagbesteding verzorgd.

B2.2 Zorgprofielen voor ouderen

Om in aanmerking te komen voor langdurende verpleging hebben ouderen een indicatie nodig. De indicatie geeft aan op welke zorg de persoon mag rekenen. Dit heet het zorgprofiel (VV) of zorgzwaartepakket (ZZP). Er bestaan tien verschillende zorgprofielen, van ZZP1 tot en met ZZP10:

- De indicaties ZZP 1 tot en met 3 vallen onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Met deze indicaties is geen zorg met verblijf in een verpleeghuis of woonzorgcentrum mogelijk.
- ZZP 4 tot en met 10 vallen onder de Wlz (Wet langdurige zorg), waarbij zorg met verblijf wel mogelijk is.

Zorgprofielen gericht op Verpleging en Verzorging voor ouderen zijn opgebouwd aan de hand van een getal en de aanduiding VV (voorheen ZZP). De Wlz maakt onderscheid tussen de volgende zorgprofielen:

- VV 4: Beschut wonen met intensieve begeleiding en uitgebreide verzorging
- VV 5: Beschermde wonen met intensieve dementiezorg
- VV 6: Beschermde wonen met intensieve verzorging en verpleging

- VV 7: Beschermde wonen met zeer intensieve zorg, nadruk op begeleiding
- VV 8: Beschermde wonen met zeer intensieve zorg, nadruk op verzorging en verpleging
- VV 9b: Herstelgerichte behandeling met verpleging en verzorging
- VV 10: Beschermde verblijf met intensieve palliatief-terminale zorg (*vervallen per 1 januari 2018*)

Tabel 2: Sector Verpleging en Verzorging (VV)

Sector Verpleging en Verzorging (VV)	Zorgprofiel
VV Beschut wonen met intensieve begeleiding en uitgebreide verzorging	4 VV
VV Beschermde wonen met intensieve dementiezorg	5 VV
VV Beschermde wonen met intensieve verzorging en verpleging	6 VV
VV Beschermde wonen met zeer intensieve zorg, vanwege specifieke aandoeningen, nadruk op begeleiding	7 VV
VV Beschermde wonen met zeer intensieve zorg, vanwege specifieke aandoeningen, nadruk op verpleging en verzorging	8 VV
VV Herstelgerichte behandeling met verpleging en verzorging	9b VV