

**Notitie 'Ladder voor duurzame
verstedelijking'**
Behouden Haven, Zaandam

Status: Definitief

Augustus 2025

1. Inleiding

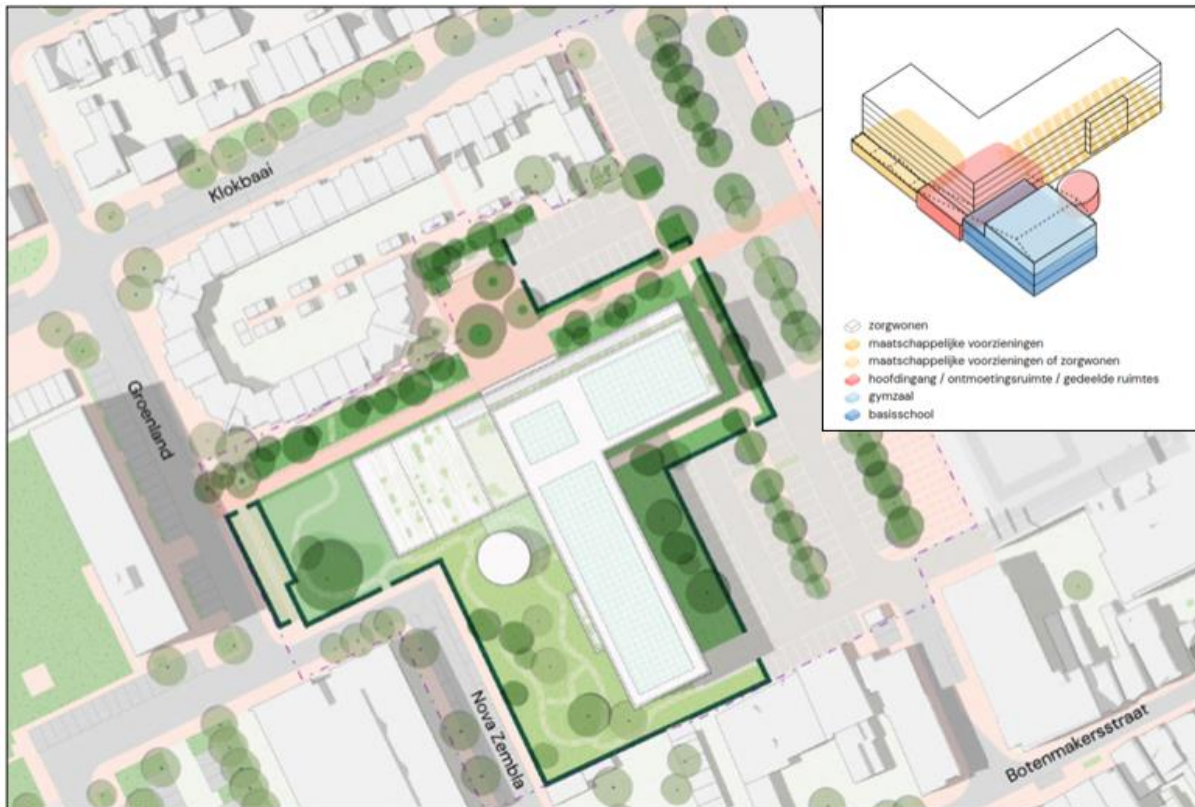
De voorliggende notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' heeft betrekking op de herontwikkeling van een woon-zorgcomplex aan de Behouden Haven in Zaandam. Het voornemen is om de bestaande bebouwing te slopen en hiervoor een nieuw woon-zorgcomplex met basisschool en gymzaal te realiseren. Daarbij wordt de openbare ruimte heringericht en zo voorzien van meer groen.

De ontwikkeling wordt planologisch mogelijk gemaakt door een wijziging van het omgevingsplan. Vanuit het ruimtelijk spoor is toetsing aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' benodigd.

In afbeelding 1 en 2 zijn een uitsnede van de huidige situatie en de beoogde ontwikkeling weergegeven.



Afbeelding 1: Huidige situatie projectgebied (Bron: Atlas leefomgeving, bewerkt BJZ.nu)



Afbeelding 2: Toekomstige situatie bebouwing projectgebied (Bron: BURA)

Het voornemen ziet toe op de sloop- en nieuwbouw van de locatie naar een woon-zorgcomplex en basisschool met gymzaal.

De ontwikkeling wordt planologisch mogelijk gemaakt door het omgevingsplan te wijzigen. Vanuit het ruimtelijk spoor is toetsing aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' noodzakelijk.

2. Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder is geïntroduceerd in de voorloper van de NOVI: de Structuurvisie voor Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen. Op 1 juli 2017 is de Ladder in het Bro gewijzigd. Aanleiding voor de wijziging waren de in de praktijk gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van de Ladder en de wens om te komen tot een vereenvoudigd en geoptimaliseerd instrument. De Ladder is beleidsneutraal vanuit het Bro omgezet naar de Omgevingswet en is sinds 1 januari 2024 opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De Ladder is een instructieregel die is opgesteld met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand (5.129g lid 2 Bkl). De ladder is van toepassing op een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen wordt beoordeeld of er echt behoefte is aan die stedelijke ontwikkeling en of rekening is gehouden met de mogelijkheden om binnen het stedelijk gebied of binnen het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien. De instructieregel regelt dat bij een wijziging van het omgevingsplan voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling toepassing van de Ladder is vereist. Artikel 8.0b Bkl regelt dat deze instructieregel ook geldt voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Er zijn inmiddels meerdere gerechtelijke uitspraken geweest over het begrip 'stedelijke ontwikkeling'. Uit Afdelingsjurisprudentie blijkt dat de vraag wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in grote mate casuïstisch wordt beantwoord. Zo heeft de Afdeling uitgemaakt dat de bouw van 11 woningen niet als stedelijke ontwikkeling wordt gezien (ABRvS 16 september 2015; ECLI:NL:RVS:2015:2921).

Voor overige stedelijke functies zoals maatschappelijke voorzieningen, in de vorm van zorgcomplexen, basisscholen en gymzalen geldt dat een Stedelijke ontwikkeling met een

brutovloeroppervlakte van minder dan 500 m² niet worden gezien als stedelijke ontwikkeling (ECLI:NL:RVS:2017:1724).

3. Gewenste ontwikkeling

Algemeen

Het voornemen voorziet in de sloop van het bestaand zorgcomplex en realisatie van een nieuw multifunctioneel gebouw waarin een woon-zorgcomplex, een basisschool met gymzaal op de tweede verdieping en een speelplein worden gecombineerd. De stedenbouwkundige en landschappelijke uitgangspunten zijn zorgvuldig afgestemd op de bestaande omgeving en dragen bij aan een toekomstbestendig en aantrekkelijk stedelijk gebied. Het programma zal bestaan uit het volgende:

- 100 beschermde woonzorgeenheden met bijhorende faciliteiten, verpleeghuis vanaf 2^e etage;
- 10 zorgwooneenheden met bijhorende faciliteiten (volledig pakket thuis (VPT)), op de begane grond;
- 600 m² aan maatschappelijke functies of ingevuld als 10 woonzorgeenheden (in de noordoosthoek);
- basisschool voor maximaal 250 leerlingen;
 - o met bijbehorende gymzaal voor de school, alsmede dubbelgebruik avonds te gebruiken met oppervlakte van circa 450 m²;
 - o een speelplein van circa 600 m²;
- herinrichting openbare ruimte met vergroening, parkeervoorzieningen en circa 100 fietsparkeerplaatsen.

In voorliggend geval wordt er voorzien in een toename van (110 (+10) -94=) 16 of 26 zorgwoningen in de kern Zaandam. Tevens is de beoogde ontwikkeling van een zorgcomplex en basisschool met bijhorende gymzaal meer dan de gestelde 500 m². Zodoende is het voornemen een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking is daarmee noodzakelijk. Hierna wordt de ontwikkeling getoetst aan de Ladder.

4. Toetsing van de ontwikkeling aan de Ladder

Teneinde een ontwikkeling adequaat te kunnen toetsen aan de ladder is het noodzakelijk inzicht te geven in de begrippen 'stedelijk gebied' en een 'stedelijke ontwikkeling'.

Stedelijk gebied: Op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen;

Een stedelijke ontwikkeling is de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelsvoorziening of een andere stedelijke voorziening die voldoende substantieel is.

Bij de toetsing aan de ladder worden beide onderdelen van de Ladder meegenomen:

- de behoefte aan de stedelijke ontwikkeling;
- als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied: de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien.

Wat is het verzorgingsgebied?

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

De beoogde ontwikkeling bevindt zich in de kern van Zaandam nabij het centrum en richt zich primair op de lokale bevolking en omliggende woonwijk en regio Zaanstad.

Wat is de behoefte?

Maatschappelijke voorziening Basisschool

De beoogde ontwikkeling bevindt zich in het centrum van Zaandam. De toevoeging van zorgwoningen en de maatschappelijke centrumfuncties in combinatie met de toevoeging van groen versterkt de aantrekkelijkheid van het centrum voor zowel huidige als nieuwe bewoners, en draagt bij aan het voorzieningenniveau voor inwoners uit nabijgelegen kernen. Dit sluit aan bij de principes en opgaven genoemd in de '**Omgevingsvisie Zaandam**'. Hierin is beschreven dat in de gemeente relatief veel gezinnen met kinderen wonen. Het aantal geboorten is de afgelopen periode toegenomen. Tegelijkertijd kent de gemeente Zaanstad vergrijzing, mensen worden ouder dan voorheen. Het aantal 75-plussers neemt toe tot aan 2040. Het aandeel ouderen (65+) stijgt naar 25% van het totaal aantal inwoners in 2040. Een oudere bevolking heeft meer gezondheid gerelateerde problemen. Hierdoor neemt de ruimtelijke vraag naar (in)formele zorg, voorzieningen en groen nabij huis toe. Ook zijn geschikte woon/zorgvormen nodig.

Doordat er meer jonge mensen naar de stad verhuizen heeft de gemeente in de toekomst geen last van een krimpende beroepsbevolking. De toename van nieuwe jonge mensen in de gemeente gaat vergrijzing tegen. Dit vraagt om voldoende voorzieningen voor kinderen en jongeren op de plekken waar de zwaarste problematiek zich voordoet. We zorgen voor voldoende en kwalitatief goede, duurzame onderwijshuisvesting en peuterspeelzalen op de juiste plek in de gemeente. Naast een goede spreiding van scholen, is het ook belangrijk om op tijd extra onderwijsfaciliteiten te ontwikkelen als het aantal inwoners in een gebied groeit. In het '**Integraal Huisvestingsplan Primair Onderwijs Zaanstad**' wordt al gesproken over de noodzaak van een nieuwe schoollocatie in de kern Zaandam. Dit terwijl het toen nieuw te bouwen schoollocatie voor circa 600 leerlingen toen net afgerond was.

Woon-zorgcomplex

Steden met een goed woon- en leefklimaat en aantrekkelijke voorzieningen doen het goed. Gemeenten, steden en regio's gaan elkaar steeds sterker strategisch beconcurreren op de kwaliteit, variatie, duurzaamheid, nabijheid van groen, natuur en water, bereikbaarheid én stedelijke voorzieningen (scholen, ziekenhuizen, cultuur, hoogwaardige horeca en winkels, historische binnenstad). Ten behoeve van het woonbeleid zijn er op gemeentelijk schaalniveau twee beleidstukken. Te weten '**Metselen aan het Zaans Mozaïek - Actualisatie woonvisie 2024**' en de bijhorende '**Uitvoeringsagenda Wonen 2024-2028**'. Er wordt gestreefd naar de bouw van 9.800 woningen van 2022 tot 2030, waarvan minstens 60% betaalbaar, zowel sociale huur als middeldure koophuur. Om de woningmarkt beter te benutten, zet de gemeente in op versnelling van hard gemaakte bouwplannen (ongeveer 17.000 in planning), met halfjaarlijkse monitoring en actieve sturing op mijlpalen. Op basis van eigen gegevens en een onderzoek van ABF wordt de behoefte aan extra geschikte huisvesting voor ouderen tot 2030 geschat op:

- 4.410 extra geschikte woningen bovenop het huidige (2022) geschatte totaal van ca. 25.400 woningen.
- waarvan 1.960 huurwoningen (1.100 nultredenwoningen, 190 aangepaste woningen en 670 in een geclusterde woonvorm)
- en daarvan 650 woningen in sociale huur.
- in totaal zijn 2.450 extra koopwoningen nodig, waarvan 1.750 nultredenwoningen.

De toevoeging van zorgwoningen geeft een positieve impuls aan de sociale samenhang en de aanwezigheid van ondersteunende voorzieningen in de omgeving. Het voornemen voorziet in een toename van planologisch gezien 25 zorgwoningen, met een afwijking voor circa 10 extra zorgwoningen. Dit aantal is passend gezien de kwantitatieve behoefte aan woningen voor ouderen.

Voorgaande past ook in het beleid van de provincie Noord-Holland en de MRA-Regio. In de provinciale '**Woonagenda provincie Noord-Holland 2020-2050**' en hierop gebaseerde beleidsstukken zoals het '**Regionale Woonakkoord Zaanstreek-Waterland 2021-2025**', wordt gesteld dat de groei van het aantal senioren, en hun veranderende woonwensen vraagt om toegankelijke wijken en voldoende passende woonvormen. De nieuwe generatie ouderen heeft andere woonwensen dan de vorige generaties. De regiogemeenten streven ernaar dat de groeiende groep oudere inwoners langer zelfstandig kan (blijven) wonen door een diversiteit aan woningen en woonvormen te bieden.

Met het voornemen wordt onder meer extra zorgwoningen gerealiseerd. Dit sluit aan bij de opgave van de gemeente om te voorzien in geschikte huisvesting voor ouderen en kwetsbare doelgroepen. Hiermee wordt bijgedragen aan het vergroten van de doorstroming op de woningmarkt en het bieden van passende woonruimte in de nabijheid van zorgvoorzieningen.

Geconcludeerd wordt dat zowel kwalitatief als kwantitatief gezien sprake is van een aantoonbare behoefte aan de beoogde ontwikkeling.

Ligt de stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

Uitgangspunt is dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte en in beginsel in bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd. Het doel is een zorgvuldig gebruik van de ruimte en het tegengaan van overprogrammering en de negatieve ruimtelijke gevolgen van leegstand. Ligt een projectgebied in bestaand stedelijk gebied (bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur) en voorziet de stedelijke ontwikkeling in een behoefte dan wordt voldaan aan de Ladder.

Het projectgebied ligt binnen bestaand stedelijk gebied in het centrum van de kern Zaandam. Ter plaatse van het projectgebied zijn reeds stedelijke functies aanwezig en toegestaan op basis van het geldend omgevingsplan. In een uitgebreide analyse blijkt dat er een overprogrammering is van het aantal parkeerplaatsen op de locatie. Met het voornemen wordt zodoende dan ook het aantal parkeerplaatsen flink teruggebracht waardoor er meer ruimte is voor groen op deze binnenstedelijke locatie. Geconcludeerd wordt dat sprake is van een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied.

5. Conclusie

Met de voorgenomen ontwikkeling wordt een nieuwe stedelijke ontwikkeling planologisch mogelijk gemaakt. Voor een dergelijke ontwikkeling geldt een motiveringsvereiste. In deze notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' is aangetoond dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een concrete behoefte, binnen bestaand stedelijk gebied. De ontwikkeling is daarmee in overeenstemming met de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' en voldoet aan de instructieregel zoals opgenomen in artikel 5.129g van het Bkl.