



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Voorstraat 10, Vlijmen

Gemeente Heusden

Datum: 1 april 2020

Projectnummer: 200536

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	5
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	6
2.1	Stedelijke ontwikkeling	6
2.2	Marktgebied	7
2.3	Behoeft	7
2.4	Bestaand stedelijk gebied	12
3	Conclusie	13

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

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

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

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

Wat onder 'stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is in het Bro opgenomen en is verder uitgekristalliseerd in jurisprudentie. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het Bro 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. Onder 'bestaand stedelijk gebied' verstaat het Bro een 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'.

1.2 Het plan

Het plangebied ligt binnen de bebouwde kom van de kern van Vlijmen in de gemeente Heusden in de provincie Noord-Brabant. Het betreft de gronden aan de Voorstraat 10. Het perceel kent een oppervlakte van circa 3.500 m². Op de locatie bevindt zich momenteel een matig onderhouden woonperceel. Het voornemen bestaat om de bebouwing te slopen en een kleinschalige woonzorgvoorziening van Martha Flora terug te bouwen. Martha Flora is een private dementiezorg organisatie waar ouderen met een dementie terecht kunnen als thuis wonen niet meer gaat.

De ontwikkeling voorziet in totaal in 28 onzelfstandige wooneenheden, gericht op 65-plussers met een blijvende, intensieve zorgbehoefte en beschikken over een WLZ-indicatie (zzp 5 of 7). De wooneenheden hebben een oppervlakte van ongeveer 40 m² en worden verhuurd boven de sociale huurgrens. Dit programma wordt verdeeld over een tweetal bouwlagen. Iedere bouwlaag bestaat uit 1.200 m² bruto vloeroppervlakte. Op iedere bouwlaag bevinden zich gemeenschappelijke voorzieningen.



Ligging ontwikkellocatie (globaal geel omlijnd) in relatie tot de omgeving (Bron: PDOK Viewer).



Impressie beoogde situatie ontwikkellocatie (Bron: Kolpa Architecten).

De gronden van het plangebied kennen momenteel grotendeels een woonbestemming, waarbinnen de beoogde zorgfunctie niet is toegestaan. Daarom wordt voor de ontwikkeling een nieuw bestemmingsplan opgesteld. In dat bestemmingsplan moet worden aangetoond dat de voorgenomen ontwikkeling in lijn is met een goede ruimtelijke ordening. Eén van de aspecten die onderdeel uitmaakt van een goede ruimtelijke ordening is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Deze toets vindt in dit rapport plaats.

1.3 Leeswijzer

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

2 Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Stedelijke ontwikkeling

2.1.1 Algemeen

Allereerst moet de vraag worden beantwoord of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wat onder een stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro (Besluit ruimtelijke ordening) opgenomen. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit *‘een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen’*.

Andere stedelijke voorzieningen betreffen volgens de Nota van Toelichting (2017) *“accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure”*.

2.1.2 Toetsing

De voorgenomen ontwikkeling betreft de realisatie van 28 onzelfstandige wooneenheden voor ouderen met een permanente zorgbehoefte in de bebouwde kom van de kern van Vlijmen. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan. Uit de overzichtsuitspraak¹ van de Afdeling volgt dat er in beginsel geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling indien er met een ontwikkeling minder dan 500 m² bruto vloeroppervlakte wordt toegevoegd.

Ter plaatse van het plangebied geldt het bestemmingsplan ‘Vlijmen en Vliedberg herziening 2013’. Op grond van dit bestemmingsplan hebben de gronden van het plangebied de enkelbestemmingen ‘Wonen’ en ‘Tuin’. Al met al is met de realisatie van de beoogde woonzorgontwikkeling in het plangebied sprake van de toevoeging van meer dan 500 m² aan de bestemming ‘Maatschappelijk’, waardoor het plan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

2.1.3 Conclusie

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

¹ Zie hiervoor <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/ladder-duurzame/handreiking-ladder/buttons/kopie-jurisprudentie/#hc4689667-5490-45bb-a466-7e949f6f94a2>.

2.2 Marktgebied

2.2.1 Algemeen

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

2.2.2 Toetsing

De kwantitatieve en kwalitatieve vraag wordt mede bepaald door de omvang van het marktgebied. Het marktgebied verschilt per ontwikkeling en valt niet per se samen met de bestuurlijke regio. In onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving² wordt gesteld dat onder ouderen in algemene zin sprake is van een geringe verhuismobiliteit. Ouderen willen zo lang mogelijk zelfstandig in de eigen woning blijven wonen. Ook de Rijksoverheid stimuleert zo lang mogelijk zelfstandig thuis wonen. Dit betekent dat opname in een zorginstelling wordt uitgesteld. Gelet op de geringe verhuisgeneigdheid en de wens om zo dicht mogelijk bij de eigen woning te wonen, is de verwachting gerechtvaardigd dat de beoogde zorgontwikkeling in het plangebied voornamelijk een aantrekkingskracht zal hebben op zorgbehoevenden uit de kern van Vlijmen en de directe omgeving. Zo blijven ouderen zo dicht mogelijk bij hun voormalige woonomgeving met bijbehorende sociale contacten (vrienden, familie, kennissen en dergelijke).

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het marktgebied zich primair richt op de gemeente Heusden. Gelet op de aard, omvang en ligging van de beoogde ontwikkeling, geldt de verwachting dat de ontwikkeling geen bovengemeentelijke aantrekkingskracht heeft.

2.3 Behoefte

2.3.1 Algemeen

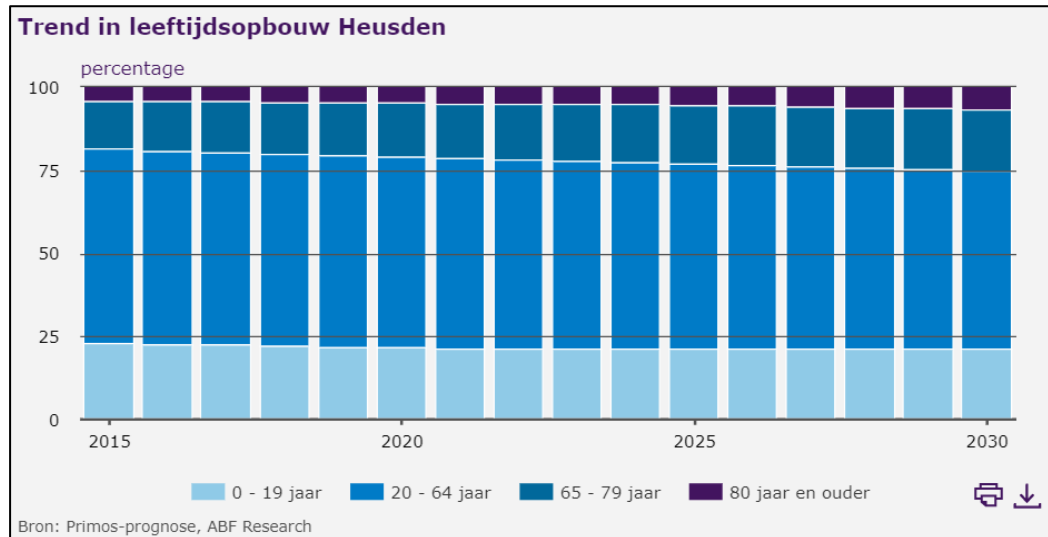
Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het markt- of verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang.

² Planbureau voor de Leefomgeving (2013). Vergrijzing en woningmarkt. PBL-publicatienummer: 1105.

2.3.2 Kwantitatieve behoefte

Kwantitatieve ontwikkeling aantal ouderen

De vraag naar zorgwoningen wordt in belangrijke mate bepaald door de demografische ontwikkelingen. Voor de kwantitatieve zorgwoningbehoefte geldt dat het sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van het aantal ouderen.



Bevolkingsontwikkeling Heusden (Bron: Primos-prognose, ABF Research).

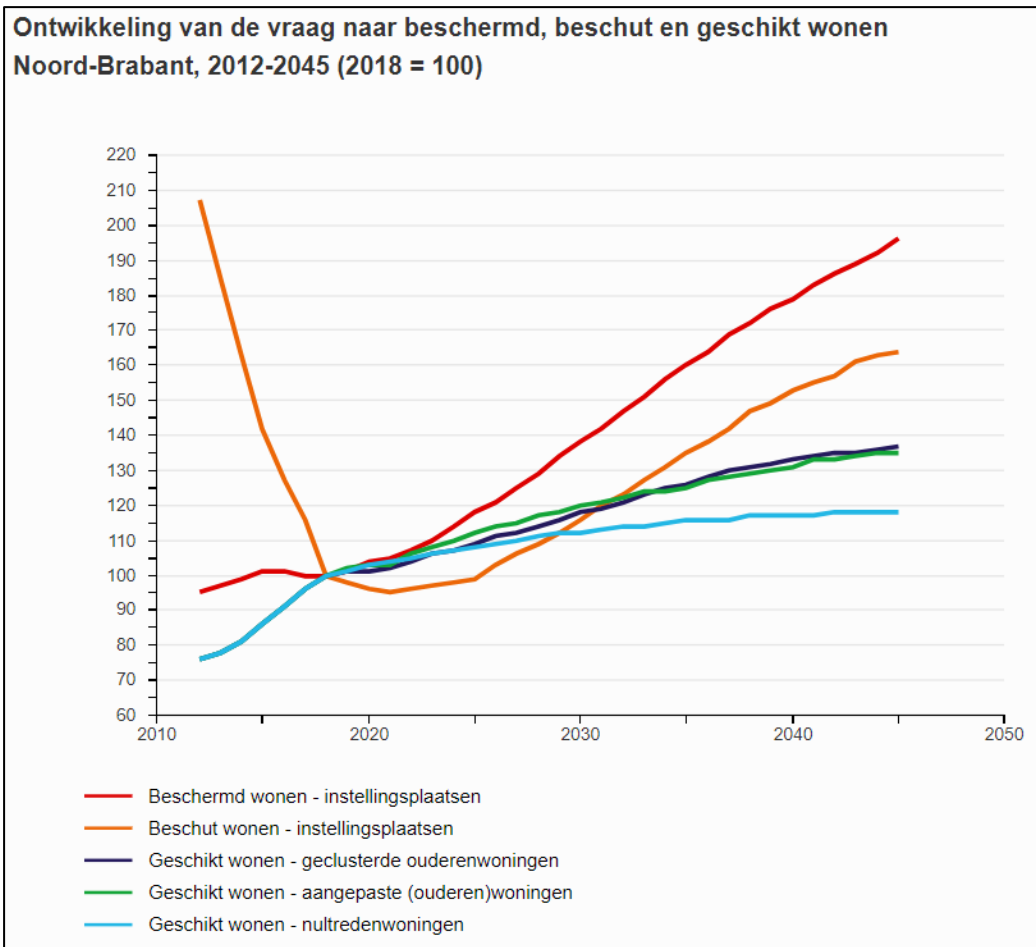
De prognose laat zien dat het aandeel 65-plussers in Heusden de komende jaren (in ieder geval tot 2030) zal toenemen, van 21% in 2020 tot 25% in 2030. Concreet betekent dit een groei van circa 9.500 65-plussers in 2020 naar 12.100 65-plussers in 2030.

Woonvisie Heusden 2020-2025

In de gemeentelijke woonvisie van Heusden wordt geconstateerd dat het aandeel 65-plussers snel toeneemt en dat binnen die categorie het aantal 85-plussers het snelst groeit, de zogenaamde dubbele vergrijzing. De kans is daarmee reëel dat hierdoor een extra zorgvraag ontstaat, bijvoorbeeld door een toename van het aantal dementerende ouderen. De beoogde woonzorgvoorziening is met name bedoeld voor dementerende ouderen. De gemeente Heusden wil een dementievriendelijke gemeente zijn met kleinschalige voorzieningen waar mensen worden opgevangen en verzorgd. Het realiseren van kleinschalige voorzieningen draagt enerzijds bij aan de sociale cohesie en maakt het anderzijds voor dementerenden mogelijk om in hun eigen vertrouwde omgeving te blijven wonen.

Bevolkingsprognose Noord-Brabant

Raadpleging van de bevolkingsprognose Noord-Brabant wijst uit dat er de komende jaren stevige opgaven liggen op het vlak van wonen met zorg en welzijn, in de provincie Noord-Brabant. Verhoudingsgewijs ligt de sterkste groei bij het beschermd wonen, waar voorliggend initiatief in voorziet. Zoals navolgende tabel laat zien, zal het aanbod van beschermde woonplekken in de provincie Noord-Brabant tot 2045 bijna moeten verdubbelen.



Ontwikkeling van de vraag naar beschermd, beschut en geschikt wonen Noord-Brabant (Bron: Provincie Noord-Brabant).

De regio Noordoost-Brabant, waartoe de gemeente Heusden behoort, kent daarbij de sterkste groei van Noord-Brabant. Zoals navolgende tabel laat zien moet hier het aantal beschermde woonplekken meer dan verdubbelen.

Opgaven 2018-2045 – groei-index (2018=100)	intramuraal	
	beschermd wonen	beschut wonen
Noord-Brabant	195	165
Stedelijke concentratiegebieden	195	167
Landelijke gebieden	196	162
West-Brabant	194	173
Midden-Brabant	169	148
Noordoost-Brabant	220	189
Zuidoost-Brabant	188	145

Opgaven beschermd en beschut wonen Noord-Brabant (Bron: Provincie Noord-Brabant).

Tot aan 2045 kent specifiek de gemeente Heusden de opgave om te voorzien in 275 extra plekken binnen beschermde woonvormen.

	2018 - 2025	2025 - 2035	2035 - 2045	2018 - 2045
Heusden	+95	+95	+85	+275

Vraag naar beschermd wonen gemeente Heusden (Bron: Provincie Noord-Brabant).

Raadpleging van de provinciale bevolkingsprognose wijst verder uit dat het aanbod van beschermde woonplekken op dit moment niet voldoet aan de geprognosticeerde vraag. In Noordoost-Brabant zijn op dit moment 3.825 plekken binnen beschermde woonvormen, terwijl de vraag in 2025 bestaat uit 4.625 plekken binnen beschermde woonvormen, zoals navolgende tabel inzichtelijk maakt. De verwachting is dat tot 2045 in Noordoost-Brabant moet worden voorzien in 4.625 extra plekken binnen beschermde woonvormen (ten opzichte van 2018) om te voorzien in de groeiende vraag.

	Aanbod 2018	Vraag 2025	Vraag 2035	Vraag 2045
Noordoost-Brabant	3.825	4.625	6.675	8.450

Verhouding vraag en aanbod beschermd wonen regio Noordoost-Brabant (Bron: Provincie Noord-Brabant).

Conclusie

Gelet op de positieve bevolkingsontwikkeling van het aantal ouderen in de gemeente Heusden, het feit dat er in de toekomst meer plekken nodig zijn om te voorzien in de groeiende behoefte aan beschermde woonvormen in de gemeente Heusden (en de regio) en gelet op de wens om op gemeentelijk niveau het aantal kleinschalige voorzieningen voor dementerenden te laten groeien, wordt geconcludeerd dat het plan past binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied.

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

Aantal mensen met dementie

Naast de kwantitatieve behoefte, bepaalt ook de kwalitatieve behoefte de woonzorgvraag. De kwalitatieve behoefte richt zich op doelgroepen, zorgtypen en dergelijke. De voorgenomen woonzorgontwikkeling in het plangebied richt zich op 65-plussers met een blijvende, intensieve zorgbehoefte. De verwachting is dat een groot deel van deze zorgbehoefte zal bestaan uit ouderen met dementie. Alzheimer Nederland heeft op 1 januari 2020 een factsheet uitgebracht over het aantal mensen met dementie in Nederland, de provincies en de gemeente. De cijfers geven een beeld van het aantal mensen met dementie in 2020 en op basis van demografische voorspellingen is door ABF Research een prognose opgesteld van het aantal toekomstige mensen met dementie. Uit deze factsheet ontstaat het volgende beeld:

	2020	2025	2030	2040	2050
Heusden	720	860	1.000	1.400	1.700

Aantal mensen met dementie (Bron: Alzheimer Nederland).

Voor de gemeente Heusden wordt op de lange termijn richting 2050 meer dan een verdubbeling van het aantal mensen met dementie verwacht. Ook op de korte termijn (periode 2020-2025) is al sprake van een geprognosticeerde toename van 140 personen met dementie.

Woonvisie Heusden 2020-2025

In de gemeentelijke woonvisie van Heusden wordt geconstateerd dat ouderen graag in het eigen dorp oud willen worden. Ouderen wonen bij voorkeur in de nabijheid van voorzieningen, dus op inbreidingslocaties, zodat zij langer zelfredzaam zijn en minder vereenzamen. Daarom is het streven van de gemeente om nieuwbouw voor deze doelgroep in beginsel op inbreidingslocaties te realiseren, nabij de centra en voorzieningen waaronder woonservicezones. De gemeente wil hier invulling aan geven middels bijvoorbeeld bijzondere woonconcepten met gemeenschappelijke voorzieningen.

Martha Flora

De beoogde ontwikkeling behoort tot het woonzorgconcept van Martha Flora. Vlijmen beschikt momenteel niet over een dergelijke beschermde woonzorgvoorziening zoals met dit plan is beoogd. Martha Flora biedt gespecialiseerde zorg aan ouderen met een blijvende, intensieve zorgbehoefte die beschikken over een WLZ-indicatie (zzp 5 of 7). Het is een plek waar ouderen met een dementie terecht kunnen als thuis wonen niet meer gaat. Martha Flora biedt een geborgen en beschermde leefomgeving. Met hart voor de zorg en met kennis van zaken wordt een alternatief geboden op de reguliere verzorgings- en verpleeghuiszorg, dan wel de (intensieve) thuiszorg. De locaties hebben een open karakter, de traditionele gesloten afdeling maakt hier zeker geen onderdeel van uit.

Conclusie

Gelet op het feit dat het aantal mensen met dementie toeneemt, het plan voorziet in een nieuw woonzorgconcept in Vlijmen én het woonzorgconcept van Martha Flora antwoord geeft op de eigentijdse, dorpse en kleinschalige zorgbehoefte, wordt geconcludeerd dat de ontwikkeling voorziet in een kwalitatieve behoefte van het marktgebied. De locatie betreft een inbreidingslocatie nabij het centrum van Vlijmen. Daarbij komt dat sprake is van een kleinschalig, groen en dorps woonzorgmilieu, passend bij de aard en karakteristieken van Vlijmen.

2.3.4 Conclusie

De beoogde woonzorgontwikkeling van het plangebied voorziet in een behoefte van het marktgebied. De ontwikkeling sluit kwantitatief en kwalitatief gezien aan bij de groeiende groep ouderen in het marktgebied. Ook geeft de ontwikkeling antwoord op de groeiende zorgvraag. Meer specifiek gezien voorziet de ontwikkeling in een nieuw woonzorgconcept, passend bij de gemeentelijke ambities uit de woonvisie en de dorpse karakteristieken van Vlijmen waar momenteel geen dergelijke beschermde woonzorgvoorziening aanwezig is. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling van het plangebied voorziet in een behoefte van het marktgebied.

2.4 Bestaand stedelijk gebied

2.4.1 Algemeen

Nu is gebleken dat de ontwikkeling voorziet in een behoefte, moet worden aangetoond in hoeverre die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Het Bro definieert het bestaand stedelijk gebied als: *bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur*. Naast de criteria uit de definitie moet de geldende bestemming ook betrokken worden bij het beoordelen of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied.

2.4.2 Toetsing

Het plangebied maakt onderdeel uit van de bebouwde kom van Vlijmen. Momenteel kent het plangebied de enkelbestemmingen 'Wonen' en 'Tuin'. Op de locatie bevindt zich momenteel een matig onderhouden woonperceel. De omgeving van het plangebied is vrijwel volledig gevormd door woningen en andere bebouwing/stedelijke functies. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het plangebied en de ter plaatse geldende bestemmingen, wordt geconcludeerd dat het plangebied in het bestaand stedelijk gebied ligt.

Bovendien kan gezien de heersende functies in de omgeving van het plangebied en het karakter van de beoogde ontwikkeling gesteld worden dat de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling op deze locatie past. Er wordt immers ingezet op een woonzorgontwikkeling in een woonomgeving nabij het centrum van Vlijmen.

2.4.3 Conclusie

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

3 Conclusie

Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat de Ladder voor duurzame verstedelijking positief is doorlopen. De ontwikkeling voorziet in een behoefte en vindt binnen bestaand stedelijk gebied plaats. Daarmee wordt de ontwikkeling als haalbaar geacht voor wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.