

**Bijlage B : Ladder duurzame verstedelijking****1. Ladder voor duurzame verstedelijking**

In de ladder voor duurzame verstedelijking (art 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening) (hierna: “de ladder”) is vastgelegd dat de toelichting bij een bestemmingsplan of projectafwijking, moet voldoen aan de systematiek van de ‘ladder voor duurzame verstedelijking’. De ladder is een wettelijk verplicht motiveringsinstrument, waaraan iedere nieuwe ‘stedelijke ontwikkeling’ (art. 1.1.1. Bro) moet worden getoetst.

Navolgend wordt getoetst of het initiatief voor de woningen en het verpleeghuis in Park Vossenbergh aan de Antoniusstraat de toets van de Ladder voor duurzame verstedelijking doorstaat.

**2. Conclusie en advies ladder duurzame verstedelijking****Sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling**

Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de omgeving. Functies die in de jurisprudentie worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling, zijn o.a. accommodaties voor maatschappelijke functies zoals een school, zorgcomplex, sportfaciliteiten of een crematorium. In die zin valt het project Park Vossenbergh binnen de definitie van een stedelijke ontwikkeling. De bouw ladder geeft ook nog aan, dat een extra onderbouwing nodig is wanneer een dergelijke ontwikkeling op een niet stedelijke locatie wordt vormgegeven. Dat is hier niet aan de orde, aangezien de locatie als binnenstedelijke kan worden aangemerkt.

Uit jurisprudentie blijkt dat 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 o.a. de woonvormen die onderdeel uitmaken van het project.

Vanuit de vigerende wetgeving vallen mensen met een zorgzwaartepakket van 5 VV of hoger onder de Wet langdurige zorg (Wlz)<sup>3</sup>. 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.

Er wordt hier dus vanuit gegaan dat de ontwikkeling op basis van een bestemmingswijziging ‘maatschappelijk’ met de aanduiding ‘zorginstellingen’ mogelijk wordt gemaakt en dat daar de functie wonen aan wordt toegevoegd.

**Passend binnen behoefte van het ruimtelijk verzorgingsgebied**

De ontwikkeling voldoet aan de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte, om de volgende redenen:

- In de Woonvisie van de gemeente Loon op Zand “Duurzaam, gevarieerd en betaalbaar” van 14 december 2016 (hierna: de Woonvisie) wordt expliciet ingegaan op de vervangende nieuwbouw van Park Vossenbergh. In de Woonvisie wordt verder geen concrete kwantitatieve behoefte uitgesproken naar (intramurale) zorg in de gemeente. Wel wordt gesteld, dat vanwege de vervanging van de capaciteit onder een WLZ-indicatie de nieuwbouw geen onderdeel uitmaakt van de bouwopgave uit de Woonvisie. Impliciet geeft dit aan dat

<sup>3</sup> Vanaf 2020 komen alleen nieuwe bewoners met een ZZP5 in aanmerking voor een intramurale verpleeghuisplaats. De bewoners die in 2019 een ZZP4-indicatie hadden, kunnen in het intramurale verpleeghuis blijven wonen.

Elde-Maasduinen zelf de behoefte aan deze plaatsen moet aantonen. Elde-Maasduinen heeft hiervoor een marktonderzoek laten uitvoeren (zie Bijlage A).

- De Woonvisie stelt, dat bij het scheiden van wonen en zorg, zoals in het plan Park Vossenbergh, de woningen alleen op de woningbouwopgave drukken als het aantal woningen groter is dan het aantal verblijfplaatsen, dat komt te vervallen. Aangezien er bij het project Park Vossenbergh sprake is van vervangende nieuwbouw van de totale (voormalige capaciteit) zijn de 79 woningen een toevoeging en vallen die derhalve onder de woningbouwopgave uit de woonvisie.
- In de Woonvisie onderstreept de gemeente de trend, waarin ouderen nadrukkelijk kiezen voor de eigen zelfstandigheid en heeft de gemeente Loon op Zand rekening gehouden met de zogenaamde extramuralisatie (het scheiden van wonen en zorg) voor mensen met een WLZ-indicatie voor lichte zorg. De Woonvisie gaat uit van 60 extramurale zorgappartementen. De 79 zorgappartementen in Park Vossenbergh richten zich bij uitstek op deze doelgroep. Aangezien de woonvisie in het woningbouwprogramma plaats maakt voor gelijkvloerse woningen voor onder meer deze doelgroep, past het plan Park Vossenbergh ook op dit punt in de woonvisie. Conform de opzet maken de 79 woningen onderdeel uit van het woningbouwprogramma.
- De 79 woningen passen ook bij het kabinetsbeleid om mensen zo lang mogelijk thuis te laten wonen. Steeds vaker worden ouderen pas in een verpleeghuis opgenomen met een zwaardere zorgvraag. Met de 79 woningen ontstaat er een divers woningaanbod voor ouderen en mensen met een beperking die behoeften hebben aan zelfstandig wonen in de directe nabijheid van een complex met een zorgsteunpunt. In het adviesrapport 'Oud en zelfstandig' beschrijft de adviescommissie Bos over de behoefte aan dit soort nieuwe (woon-) zorg-ontwikkelingen.
- In september 2020 is de nieuwste bevolkingsprognose van de provincie Noord-Brabant gepubliceerd. De trend is verdere vergrijzing en een groei van het aantal alleenstaanden. Dit beeld wordt bevestigd door het Regionaal Kwalitatief Woningbehoefteonderzoek van de Regio Hart van Brabant. Hierin wordt aandacht gevraagd voor een verdubbeling van het aantal levensloopbestendige woningen.
- De nieuwste prognose van de ontwikkeling van de Brabantse woningvoorraad laat zien dat de woningvoorraad in Brabant met 12.000 woningen per jaar moet toenemen. Het accent van de toename ligt op de eerstkomende jaren. Ook voor de gemeente Loon op Zand wordt een groei verwacht ten opzichte van de vorige prognose, welke uitgangspunt was voor de Woonvisie. De versnelling van de bouwopgave krijgt een impuls door meer woningen op Park Vossenbergh te realiseren dan de eerder vastgestelde 'extramuralisatie'- opgave.
- Door de toename van nieuwe seniorenwoningen ontstaat optimaal gebruik van de woningvoorraad. De vraag naar minder courante seniorenwoningen zal kleiner worden en juist deze woningen zijn uitermate geschikt om te verhuren aan starters.
- De verdeling tussen woningen met een sociale huur (67) en woningen in de vrije sector huur (12) sluit goed aan bij de verdeling, zoals die nu binnen de groep 80-plussers in Kaatsheuvel voorkomt.
- De gemeente Kaatsheuvel en woningcorporatie Casade (toekomstig ontwikkelaar van de Bouwdelen 2 en 3) hebben, naar aanleiding van de Woonvisie, prestatie-afspraken gemaakt. De 67 sociale huurappartementen zijn onderdeel van deze prestatie-afspraken.
- In het BAG-register zijn 90 adressen voor het nieuwe verpleeghuis opgenomen. Het bestaande zorgcentrum beschikt nog over 110 adressen.
- Het huidige aanbod voor zware zorg met intramuraal verblijf binnen Kaatsheuvel telt 160 plaatsen. Dit aanbod is verdeeld over 3 locaties: Eekhof (56 plaatsen), Rosagaerde (28 plaatsen) en Vossenbergh (bestaand zorgcentrum, 76 plaatsen). Deze locaties hebben bijna allemaal een wachtlijst, wat duidt op een huidig tekort in het aanbod. Er zijn heel weinig mensen in Kaatsheuvel met een indicatie voor zware zorg die thuis wonen en niet op een wachtlijst staan.

Na ingebruikname van de eerste fase van Park Vossenbergh (bouwdeel 1) zijn er 173 verpleeghuisplaatsen in Kaatsheuvel.



- Bij ingebruikname van alle bouwdelen op Park Vossenberg, eind 2020, zijn er in Kaatsheuvel 173 intramurale verpleeghuisplaatsen. Op dat moment zijn er circa 177 mensen met (een intramurale verblijfsindicatie voor) zware zorgvraag in Kaatsheuvel. De extramurale zorgappartementen in de Bouwdelen 2, 3 en 4 zijn geschikt voor extramurale verpleeghuiszorg en bieden de ruimte voor de groeiende vraag naar woonruimte voor mensen met een zware zorgvraag.

**Bijlage A: Onderbouwing kwantitatieve woningbehoefte**  
(bijlage bij de ladder, onderdeel van het bestemmingsplan)

### 1. Marktanalyse 2016 en controle 2019

Voor aanvang van het ontwerp van Park Vossenbergh heeft Maasduinen een analyse gemaakt van de markt in Kaatsheuvel op het gebied van ouderen (80-plussers) met een matige tot zware zorgvraag en hun huisvestingsbehoefte. Deze marktanalyse is medio 2016 vervaardigd<sup>4</sup> (hierna: de marktanalyse).

De marktanalyse bestaat uit een beschouwing van de huidige situatie in Kaatsheuvel en uit prognoses voor de situatie in de jaren 2026 en 2036. De marktanalyse is gebaseerd op registerdata (zoals data van CIZ, CBS en Kadaster) en marktonderzoeken.

In 2019 heeft Zorggroep Elde Maasduinen de prognoses uit marktanalyse van 2016 vergeleken met de werkelijke bezetting en wachtlijstgegevens in de kernen. Hieruit bleek dat er nauwelijks verschil was tussen de prognose en 'werkelijkheid'.

### 2. Afbakening regio

Voor mensen met een zorgvraag verlopen verhuisbewegingen niet altijd op de manier zoals dat normaliter bij verhuizingen gaat. Dit soort mensen verhuizen vaker (noodgedwongen) over een grotere afstand, als gevolg van het ontbreken van passend aanbod. Toch blijkt het zoekgebied voor een woning initieel vaak binnen een straal van ca. 10-15 km te liggen. Dit komt overeen met de regio Loon op Zand en omvat de plaatsen Kaatsheuvel en Loon op Zand.

Uit onderzoek blijkt namelijk dat men het liefst zo lang mogelijk thuis blijft wonen, maar dat als men genooddaakt is te verhuizen, dit bij voorkeur is naar een locatie die in de buurt van hun vertrouwde omgeving is (De Groot et al, 2013). Daarom wordt verwacht dat met name zorgbehoevende uit de regio Kaatsheuvel interesse hebben in het de ontwikkelingen

### 3. Behoefte

#### *Kwantitatieve behoefte*

In 2016 waren er circa 710 inwoners van Kaatsheuvel ouder dan 80 jaar. Uit de CBS-cijfers uit 2020 is te zien dat er op lange termijn een sterke vergrijzing is, waardoor het aantal ouderen met zware zorgbehoefte toe zal nemen. In de periode tussen 2020 en 2035 neemt het aantal 65-plussers in Loon op Zand met ruim 38% toe tot ruim 7300 mensen.

| Bevolkingsprognose (CBS) | 2020   | 2025           | 2035           |
|--------------------------|--------|----------------|----------------|
| Loon op zand (x1000)     | aantal | aantal toename | aantal toename |
| 0 - 19 jaar              | 4,8    | 4,5 94%        | 4,8 100%       |
| 20 - 64 jaar             | 13,3   | 13,3 100%      | 12,5 94%       |
| 65+                      | 5,3    | 6 113%         | 7,3 138%       |

Figuur 3: Bevolkingsprognose Loon op Zand

Uit de marktanalyse uit 2016 blijkt dat tussen 2015 en 2026 het aantal 80-plussers in Kaatsheuvel met ruim 50% toeneemt, tot ruim 1100. De groei van het aantal 80-plussers gaat in de periode tussen 2025 en 2035 door. Naar verwachting zullen er in 2035 bijna 1.600 inwoners ouder zijn dan 80. Naar verwachting zal het aantal 80-plussers na 2035 gaan afnemen.

<sup>4</sup> In 2019 en 2020 zijn de resultaten van de marktanalyse vergeleken met werkelijke situatie in de verpleeghuizen van Elde Maasduinen, de actuele indicaties van het Ciz en de actuele bevolkingsprognose van het CBS. Hieruit bleek dat de marktanalyse uit 2016 in lijn is met de huidige/werkelijke situatie.

In 2019 waren er 285 80-plussers met een zware zorgvraag in de gemeente Loon op Zand; 23% van alle 80-plussers. Dit aantal is 4% hoger dan de prognose uit de marktanalyse. Volgens de marktanalyse zullen er in 2026 ongeveer 230 inwoners van Kaatsheuvel een indicatie hebben voor (intramurale) zorg (ZZP4 – ZZP7).

De ontwikkeling van het aantal inwoners met lichte dementie (ZZP4) en het aantal inwoners met een zware zorgvraag (ZZP5 t/m ZZP7) staat hieronder weergegeven.

| Prognose             | Kaatsheuvel (Kern) |      |      | Loon op Zand (Kern) |      |      | Loon op Zand (Gemeente) |      |      | 2019<br>(CIZ) |
|----------------------|--------------------|------|------|---------------------|------|------|-------------------------|------|------|---------------|
|                      | 2016               | 2026 | 2036 | 2016                | 2026 | 2036 | 2016                    | 2026 | 2036 |               |
| ZZP V&V 04           | 40                 | 62   | 88   | 15                  | 23   | 33   | 55                      | 85   | 121  | 75            |
| ZZP V&V 05           | 65                 | 101  | 143  | 30                  | 47   | 66   | 95                      | 148  | 209  | 145           |
| ZZP V&V 06           | 25                 | 39   | 55   | 10                  | 16   | 22   | 35                      | 55   | 77   | 40            |
| ZZP V&V 07           | 20                 | 31   | 44   | 5                   | 8    | 11   | 25                      | 39   | 55   | 25            |
| Totaal ZZP 04 t/m 07 | 150                | 233  | 330  | 60                  | 94   | 132  | 210                     | 327  | 462  | 285           |
| Totaal ZZP 05 t/m 07 | 110                | 171  | 242  | 45                  | 71   | 99   | 155                     | 242  | 341  | 210           |
| Inwoners 80+ totaal  | 715                | 1115 | 1574 | 375                 | 585  | 826  | 1090                    | 1700 | 2400 | 1250          |

Figuur 4: Prognose zorgvraag Regio Loon op Zand (uit marktanalyse 2016) en werkelijke indicaties in 2019

### Beschikbaar aanbod

Het huidige aanbod van zorg gerelateerde woonvormen in de kern Kaatsheuvel telt 160 plaatsen en is verdeeld over 3 locaties: Eekhof (56 plaatsen), Rosagaerde (28 plaatsen) en Vossenbergh (bestaand zorgcentrum en tijdelijke huisvesting met 76 plaatsen). Deze locaties hebben bijna allemaal een wachtlijst, wat duidt op een huidig tekort in het aanbod.

Na oplevering van Bouwdeel 1 (in 2020) zal het bestaande zorgcentrum Vossenbergh worden gesloten en gesloopt. Eind 2020 is de 'eindsituatie' bereikt en zijn er 173 intramurale verpleeghuisplaatsen in Kaatsheuvel bij een verwachte vraag van 184 intramurale verpleeghuisplaatsen (ZZP 4 t/m 7)<sup>5</sup>. In de jaren erna zal het aanbod niet toenemen, maar de vraag wel. De extramurale appartementen in de Bouwdelen 2, 3 en 4 bieden hiervoor de ruimte.

| Verpleeghuisplaatsen Kaatsheuvel     | Nieuwbouwplannen |      |      |
|--------------------------------------|------------------|------|------|
|                                      | 2020             | 2022 | 2026 |
| Vossenbergh                          | 89               | 89   | 89   |
| Rosagaerde                           | 28               | 28   | 28   |
| Eekhof                               | 56               | 56   | 56   |
| Totaal verpleeghuisplaatsen          | 173              | 173  | 173  |
| Prognose ZZP 04 t/m 07 (intramuraal) | 184              | 177  | 186  |
| Prognose ZZP 05 t/m 07 (intramuraal) | 134              | 147  | 171  |

Figuur 5: Prognose zorgaanbod en –vraag in Kaatsheuvel nieuwbouwplannen Park Vossenbergh 2

## 4. Kwalitatieve behoefte

### Trends en ontwikkelingen

Er is landelijk gezien een behoefte aan een grote diversiteit aan woonvormen voor mensen die een zorgvraag hebben. De beperkingen en problematiek van mensen zijn van een grote verscheidenheid en vragen om specifiek zorgaanbod en specifieke woonomgeving. Door de toenemende levensverwachting, innovatie in de zorg en de vergrijzing verandert de zorgvraag en neemt de zorgvraag toe. Door andere wensen t.a.v. levenskwaliteit en keuzevrijheid willen veel mensen hun leven ook op hogere leeftijd graag voortzetten, zoals zij gewend zijn. Ook

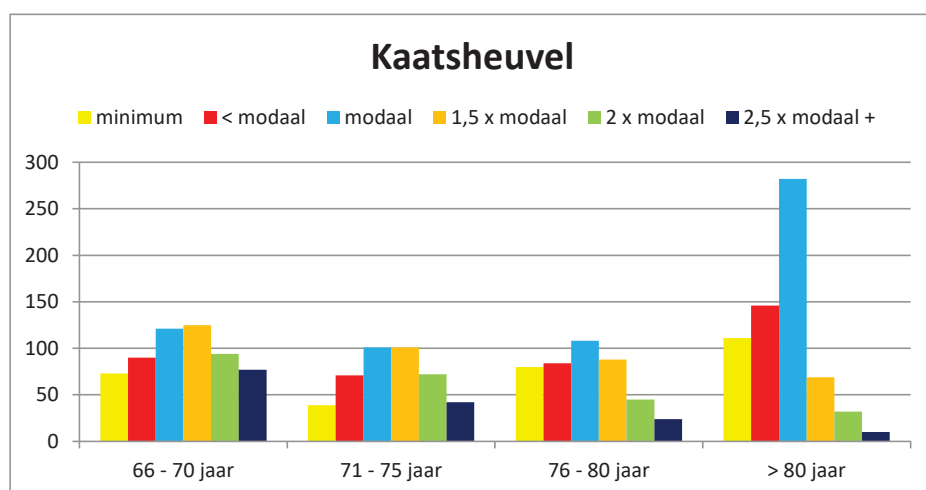
<sup>5</sup> Vanaf 2020 komen alleen nieuwe bewoners met een ZZP5 in aanmerking voor een intramurale verpleeghuisplaats. De bewoners die in 2019 een ZZP4-indicatie hadden, kunnen in het intramurale verpleeghuis blijven wonen. In de prognose van de intramurale verpleeghuisplaatsen (ZZP4 – ZZP7) is rekening gehouden met de afbouw van ZZP4-indicaties in het verpleeghuis.

extramuralisering van zorg en financiële scheiding van wonen & zorg beïnvloeden de locatie waar mensen zorg ontvangen.

De toenemende welvaart en de emancipatie van ouderen leiden ertoe dat Elde-Maasduinen ervoor kiest om op Park Vossenbergh meer individueel gerichte huisvesting te realiseren. De wenselijke situatie is dat ook de ouderen met een zware zorgvraag kunnen beschikken over een studio of een appartement met een aparte slaapkamer (individueel geclusterd wonen).

De 51 (tot 64) woningen passen bij het kabinetsbeleid om mensen zo lang mogelijk thuis te laten wonen. Steeds vaker worden ouderen pas opgenomen met een zwaardere zorgvraag. Met de 51 (tot 64) woningen ontstaat er een divers woningaanbod voor ouderen en mensen met een beperking die behoeften hebben aan zelfstandig wonen in de directe nabijheid van een complex met een zorgsteunpunt.

Op dit moment heeft bijna 40% van de 80-plussers in Kaatsheuvel een lager dan modaal inkomen en ongeveer 40% heeft een modaal inkomen. Iets meer dan 20% van de huidige 80-plussers heeft een inkomen dat hoger is dan 1,5x modaal en ongeveer 6% heeft een inkomen dat hoger is dan 2x modaal. De welvaart onder de 80-plussers zal in Kaatsheuvel verder toenemen. In 2026 zal nog ongeveer 30% van de 80-plussers een laag inkomen hebben.



Figuur 5: Inkomensverdeling ouderen in Kaatsheuvel (uit marktanalyse 2016)

### *Visie Gemeente Loon op Zand*

In de woonvisie van de gemeente Loon op Zand “Duurzaam, gevarieerd en betaalbaar” van 14 december 2016 wordt expliciet ingegaan op de vervangende nieuwbouw van Park Vossenbergh. In de woonvisie wordt verder geen concrete kwantitatieve behoefte uitgesproken naar (intramurale) zorg in de gemeente. Wel wordt gesteld, dat vanwege de vervanging van de capaciteit onder een WLZ-indicatie de nieuwbouw geen onderdeel uitmaakt van de bouwopgave uit de woonvisie. Impliciet geeft dit aan dat Maasduinen zelf de behoefte aan deze plaatsen moet aantonen.

De woonvisie stelt, dat bij het scheiden van wonen en zorg, zoals in het plan park Vossenbergh, de woningen alleen op de woningbouwopgave drukken als het aantal woningen groter is dan het aantal verblijfplaatsen, dat komt te vervallen. Aangezien er bij het project Park Vossenbergh sprake is van vervangende nieuwbouw van de totale (voormalige capaciteit) zijn de 79 woningen een toevoeging en vallen die derhalve onder de woningbouwopgave uit de woonvisie.



In de woonvisie wordt niet expliciet ingegaan op de behoefte aan woningen in de nabijheid van een zorgcentrum, met name in het kader van scheiden van wonen en zorg. Wel onderstreept de gemeente de trend, waarin ouderen nadrukkelijk kiezen voor de eigen zelfstandigheid. De 79 woningen in Plan Vossenbergh richten zich bij uitstek op deze doelgroep. Aangezien de woonvisie in het woningbouwprogramma plaats maakt voor gelijkvloerse woningen voor onder meer deze doelgroep, past het plan Park Vossenbergh ook op dit punt in de woonvisie. Conform de opzet maken de 79 woningen onderdeel uit van het woningbouwprogramma.

Het toevoegen van 12 woningen in de vrije sector huur biedt 80-plussers met een hoger inkomen een zorgappartement in de nabijheid van een intramurale setting te huren. Dit soort woningen zijn nu niet in Kaatsheuvel beschikbaar.