



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Milsbeek, 'Draaischijf e.o.'

Gemeente Genneep

Datum: 1 september 2020

Projectnummer: 190608

INHOUD

TOELICHTING

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	5
2.1	Stedelijke ontwikkeling	5
2.2	Marktgebied	6
2.3	Behoefte	7
2.4	Bestaand stedelijk gebied	10
3	Conclusie	11

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 Milsbeek, gelegen in de gemeente Gennep. Het betreft een inbreidingslocatie tussen de straten Draaischijf en Schopschijf. De gronden hebben op basis van het geldende bestemmingsplan een uit te werken woonbestemming, waarin de bouw van maximaal 25 grondgebonden woningen is voorzien. Het voornemen bestaat ter plaatse te voorzien in een woonzorgcomplex en grondgebonden woningen (sociale huur en levensloopbestendige woningen).

De ontwikkeling voorziet in een woonzorgcomplex met 18 extramurale wooneenheden, alsmede één dienstwoning. Het woonzorgcomplex is gericht op ouderen met een blijvende, intensieve zorgbehoefte en die beschikken over een WLZ-indicatie (zzp 4 of hoger). De woonzorgenheden zijn geschikt voor echtparen, waarvan één van de

twee zorgbehoevend is. Bij het overlijden van de zorgbehoevende, mag de partner blijven wonen. Daarnaast worden er 12 grondgebonden woningen gerealiseerd, waarvan 8 rijwoningen in de sociale huursector (nultredenwoningen) en 4 levensloopbestendige twee-onder-een-kapwoningen.

Het plangebied is momenteel voorzien van de bestemming 'Wonen - uit te werken', waarmee reeds geanticipeerd is op de ontwikkeling van woningen binnen het plangebied. Aangezien de uit te werken bestemming geen maatschappelijke voorzieningen c.q. zorgwoningen toelaat (zoals een woonzorgcomplex) past de ontwikkeling als geheel niet binnen de kaders van het geldende bestemmingsplan. 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 18 zelfstandige woonzorgeenheden, één dienstwoning en 12 grondgebonden woningen in de bebouwde kom van de kern Milsbeek. 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 planologisch 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 aan maatschappelijke voorzieningen (bvo) wordt gerealiseerd. Daarnaast blijkt uit jurisprudentie² dat een woningbouwplan dat voorziet in de realisatie van maximaal 11 woningen binnen een dorpskern niet worden aangemerkt als woningbouwlocatie of een andere stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Een woningbouwplan dat voorziet in de ontwikkeling van 12 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling³.

Ter plaatse van het plangebied geldt het bestemmingsplan ‘Kern Milsbeek 2012’. Op grond van dit bestemmingsplan hebben de gronden van het plangebied de enkelbestemming ‘Wonen - Uit te werken’. De ontwikkeling van het woonzorgcomplex betreft een planologische toevoeging van meer dan 500 m² aan maatschappelijke voorziening, waardoor het plan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarbij moet echter wel een kanttekening worden geplaatst. Het woonzorgcomplex betreft geen traditionele maatschappelijke voorziening, maar voorziet in zelfstandige wooneenheden voor ouderen met een zorgindicatie, waarbij er 24-uurs zorg aan huis wordt gele-

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

² Zie hiervoor o.a. de uitspraak van de ABRvS d.d. 16 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2921).

³ Zie hiervoor o.a. de uitspraak van de ABRvS d.d. 25 maart 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:953).

verd. Om deze zorg 24 uur te kunnen verlenen wordt één dienstwoning gerealiseerd ten behoeve van het zorg verlenend personeel.

Voor de grondgebonden woningen geldt dat op grond van de uit te werken woonbestemming reeds 25 woningen zijn voorzien. Aangezien voorliggend plan slechts 12 grondgebonden woningen mogelijk maakt, is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling geen sprake. Wel is in de uitwerkingsregels opgenomen dat de toename aan woningen in overeenstemming dient te zijn met de gemeentelijke Woonvisie. Deze toets zal plaatsvinden in voorliggend rapport.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is voorliggende ontwikkeling aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro, voor het woonzorgdeel. De zelfstandige woningen worden reeds juridisch-planologisch mogelijk gemaakt, waarmee dit deel geen stedelijke ontwikkeling betreft. Wel dient er op basis van de uitwerkingsregels getoetst te worden aan de gemeentelijke Woonvisie. Dit zal plaatsvinden in voorliggend document. De toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking vindt in dit document plaats. De toets zal zich hoofdzakelijk richten op de stedelijke ontwikkeling (woonzorgeenheden). Daarnaast is zowel onder de kwantitatieve als kwalitatieve behoeftebepaling ingegaan op de zelfstandige wooneenheden

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 Leefomgeving⁴ wordt gesteld dat onder ouderen in algemene zin sprake is van een geringe verhuismobiliteit. Ouderen willen graag zo lang mogelijk zelfstandig in de eigen woning blijven wonen. De Rijksoverheid stimuleert dit ook. 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 woonzorgeenheden en levensloopbestendige woningen in het plangebied voornamelijk een aantrekkingskracht hebben op zorgbehoevenden uit de kern Mils-

⁴ Planbureau voor de Leefomgeving (2013). Vergrijzing en woningmarkt. PBL-publicatienummer: 1105.

beek en de directe omgeving. Zo blijven ouderen dicht 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 Gennep en meer specifiek de kern Milsbeek. Gelet op de aard, omvang en ligging van de beoogde ontwikkeling, geldt de verwachting dat de woningbouwontwikkeling geen bovengemeentelijke aantrekkingskracht heeft.

2.3 Behoeft

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.

2.3.2 Kwantitatieve behoefte zorgwoningen

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. In de navolgende tabel is de bevolkingsprognose weergegeven voor de gemeente Gennep in de periode 2012-2040.

Leeftijd	2012	2020	2030	2040
Absoluut (afrondding op 100)				
Totaal	17.400	16.400	15.800	15.700
0-20 jaar	3.900	3.300	3.000	3.300
20-65 jaar	10.400	9.300	8.100	7.600
65 plus	3.100	3.800	4.600	4.900

Bevolkingsprognose gemeente Gennep naar leeftijd, bron: PBL/CBS

De prognose laat zien dat de groep 65 plus met ruim 1/3 toeneemt in de periode 2012-2040. Er is sprake van een (sterke) afname van de overige leeftijdsgroepen. Daarmee is sprake van een sterke geprognostiseerde vergrijzing in de gemeente Gennep.

Ontwikkeling vraag zorgwoningen

De veranderingen in de zorgwetgeving hebben gevolgen voor de intramurale zorg (verzorgings- en verpleeghuizen). Mensen met een zorgindicatie ZorgZwaartePakket 4 (ZZP 4) kunnen sinds 1 januari 2016 minder gemakkelijk naar een intramurale zorginstelling verhuizen. Dit zal door de vergrijzing leiden tot een tekort aan plaatsen. Zo'n 30 tot 40% (landelijke cijfers) wordt veroorzaakt door de toename van mensen met een vorm van dementie. Kwalitatief sluit het intramurale aanbod niet altijd goed aan. Het huidige aanbod is relatief grootschalig, terwijl er ook behoefte is aan meer kleinschalige zorgcentra. Tegelijkertijd zijn investeringen in zorgvastgoed steeds risicovol-

ler door wijzigingen in de regelgeving, hetgeen leidt tot afwachtend gedrag bij investeerders.

Lokale Woonvisie gemeente Gennep

In de gemeentelijke woonvisie van Gennep wordt geconstateerd dat de groeiende groep ouderen in de gemeente vraagt om voldoende geschikte woningen en voldoende zorg- en welzijnsvoorzieningen. Er wordt gesteld dat de gemeente meewerkt aan de realisatie van mantelzorgconstructies en zorgwoningen.

Conclusie

Gelet op het groeiend aantal ouderen in de gemeente Gennep, het feit dat dat er sprake is van een groeiende behoefte aan beschermde woonvormen in de regio en de wens bestaat op gemeentelijk niveau de zorgwoningbouw op basis van de behoefte te laten groeien, wordt geconcludeerd dat het plan past binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied.

2.3.3 Kwantitatieve behoefte grondgebonden woningen

De ontwikkeling van de grondgebonden wooneenheden betreft geen nieuwe stedelijke ontwikkeling. Op grond van het geldende bestemmingsplan zijn reeds 25 woningen juridisch-planologisch toegestaan (middels een uit te werken bestemming). Wel is in de uitwerkingsregels aangegeven dat de toename van de woningbouwvoorraad in de kern Milsbeek in overeenstemming dient te zijn met de gemeentelijke Woonvisie.

In de woonvisie van de gemeente Gennep wordt voor wat betreft de kwantitatieve behoefte geconstateerd dat er een gedifferentieerd beeld bestaat tussen de verschillende kernen. Zo bestaat er overcapaciteit in de kernen Gennep en Ven-Zelderheide, is er sprake van een redelijke balans in de kern Heijen en bestaat ondercapaciteit in de kernen Milsbeek en Ottersum. Het voorliggende initiatief is beoogd in één van de twee kernen waar behoefte bestaat aan nieuwe woningbouwinitiatieven.

Regionaal is voor wat betreft de kwantitatieve behoeftebepaling een nieuwe weg in geslagen. Uitgangspunt is de juiste woning, voor de juiste doelgroep, op de juiste locatie, op het juiste moment. Indien kwalitatief kan worden onderbouwd dat de woningbouwrealisatie bijdraagt bij de woonbehoefte, dan bestaat er een positieve grondhouding. De kwalitatieve onderbouwing volgt in de volgende sub-paragraaf, waaruit volgt dat nadrukkelijk sprake is van een kwalitatieve behoefte. De kwantitatieve opgave staat ten dienste van de kwalitatieve behoefte en is daarmee niet leidend.

2.3.4 Kwalitatieve behoefte zorgwoningen

Ontwikkeling aantal mensen met dementie

De voorgenomen ontwikkeling van het woonzorgcomplex richt zich op 65-plussers met een blijvende, intensieve zorgbehoefte. In januari 2020 is een factsheet uitgebracht over het aantal mensen met dementie in Nederland, de provincies en gemeenten. 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 toekomstige aantal personen met dementie. Deze factsheet laat het volgende beeld zien:

Aantal personen met dementie	2020	2025	2030	2040	2050
Gennep	330	430	520	670	760

Voor de gemeente Gennep wordt op de lange termijn (tot 2050) meer dan een verdubbeling van het aantal mensen met dementie verwacht. Ook op de korte termijn (periode 2020-2025) is sprake van een geprognosticeerde toename van circa 1/3 ten opzichte van het huidige aantal.

Lokale Woonvisie gemeente Gennep

In de gemeentelijke woonvisie van de gemeente Gennep wordt geconstateerd dat mensen die voorheen in een instelling gehuisvest zouden zijn, nu vaak nog zelfstandig wonen. De scheiding van wonen en zorg vraagt om passende woonconcepten. De verwachting is dat de vraag naar kleine en goedkope woonvormen zal gaan toenemen. In de woonvisie wordt aangegeven dat de huisvesting van mensen met een indicatie voor langdurige zorg/24-uurs zorg mogen worden toegevoegd aan de woningvoorraad.

Conclusie

Het beoogde woonzorgcomplex biedt ruimte aan 18 zelfstandige wooneenheden voor mensen met een (24-uurs) zorgvraag, waarvan 10 appartementen in het sociale huursegment en 8 appartementen in het middenhuursegment. Op basis van de grote groeiende mensen met dementie en de gemeentelijke opgave voor wat betreft zorgwoningbouw wordt geconcludeerd dat de ontwikkeling voorziet in een kwalitatieve behoefte van het marktgebied.

2.3.5 Kwalitatieve behoefte grondgebonden woningen

Het programma zelfstandige wooneenheden richt zich op de ontwikkeling van 8 levensloopbestendige rijwoningen (sociale huur) en 4 seniorenwoningen (twee-onder-een-kap). Dat betekent dat met de ontwikkeling wordt ingezet op de ouderendoelgroep. De woonvisie van de gemeentelijk Gennep kent als hoofddoelstelling het in balans brengen van de vraag en aanbod op de korte en lange termijn. Een trend die wordt aangegeven is de toenemende vraag naar ander type woningen dan de standaard eengezinswoning. Een voorbeeld hiervan is de seniorenwoning c.q. levensloopbestendige woning.

De gemeente Gennep kent een sterke vergrijzing en heeft in haar woonvisie dan ook veel aandacht voor de ouderendoelgroep. De gemeente zet er op in dat senioren langer zelfstandig kunnen blijven wonen. Dit brengt een kwalitatief vraagstuk met zich mee: woningen zullen geschikt moeten zijn voor minder mobiele mensen. Dat betekent een levensloopbestendig woningaanbod. Met voorliggend initiatief wordt hieraan nadrukkelijk beantwoord gezien de levensloopbestendigheid van de beoogde woningen.

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 Milsbeek. Momenteel kent het plangebied de enkelbestemming 'Wonen - Uit te werken'. Feitelijk gezien is het plangebied momenteel braakliggend. Het plangebied is echter vrijwel volledig omgeven door woningen en andere bebouwing/stedelijke functies.

Gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het plangebied, alsmede de ter plaatse geldende bestemming wordt geconcludeerd dat het plangebied in 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 woon(zorg)ontwikkeling in een reeds bestaande woonomgeving, waarin reeds is voorgesorteerd op de voorgenomen ontwikkeling

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 de betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.