

Overbetuwe, ladderonderbouwing maatschappelijke voorzieningen Elst, De Pas



titel rapport
**Overbetuwe, ladderon-
derbouwing maat-
schappelijke voorzie-
ningen Elst, De Pas**

datum
6 september 2021

projectnummer
P04209

opdrachtgever
Gemeente Overbetuwe

BRO
Projectleider
JvdA

bron Kaft
BRO

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



*“Als we anderen de ruimte niet gunnen zullen we zelf steeds
meer opgesloten raken.”*

Prof. Hans Galjaard

Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Programma en planconcept	3
2 Laddertoets	5
2.1 Nieuwe stedelijke ontwikkeling	5
2.2 Behoeftetoets	5
2.3 Buiten bestaand stedelijk gebied	5
3 Behoeftte zorgwoningen	7
3.1 Programma	7
3.2 Ruimtelijk verzorgingsgebied	7
3.3 Kwantitatieve behoefte	7
3.4 Kwalitatieve behoefte	8
3.5 Conclusie behoefte	8

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Aan de zuidkant van Elst, gemeente Overbetuwe, is het voornemen om een nieuw woongebied met 354 woningen en bijbehorende voorzieningen te ontwikkelen. Deze ontwikkeling is bekend als De Pas. Onderdeel van de ontwikkeling is de realisatie van twee zorggebouwen. Deze zorggebouwen bestaan uit één beheerders-/dienstwoning, 20 zorgeenheden en hebben een omvang van ca. 2.000 m² bvo.

Het voorliggende document heeft uitsluitend betrekking op de twee maatschappelijke voorzieningen binnen de ontwikkeling van De Pas.

Nieuwe stedelijke ontwikkeling?

De beoogde ontwikkeling bestaat uit twee zorggebouwen, één aan de noordwestkant en één aan de oostkant van het te ontwikkelen gebied. Beide zorggebouwen bestaan uit één beheerders-/dienstwoning, 20 zorgeenheden en bijbehorende voorzieningen en deze hebben een omvang van ca. 2.000 m² bvo per gebouw.

Om de ontwikkeling formeel mogelijk te maken, is een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk. Daarbij is het doorlopen van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (art. 3.1.6. lid 2 Bro) verplicht voor iedere 'nieuwe stedelijke ontwikkeling', als bedoeld in art. 1.1.1. van het Bro. Door de omvang van het programma, moet de maatschappelijke component van de ontwikkeling in lijn met bestendige jurisprudentie beschouwd worden als een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'.

De Ladder voor Duurzame Verstedelijking ('ladder') heeft zorgvuldig ruimtegebruik als doel en geeft invulling aan het

zorgvuldig en transparant afwegen van besluitvorming bij ruimtelijke ontwikkelingen. Daarom bevat de toelichting bij een bestemmingsplan, op basis van art. 3.1.6. lid twee, een beschrijving van:

- de behoefte aan die ontwikkeling binnen het verzorgingsgebied;
- 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.

Opzet onderzoek

Voor het initiatief is onderzocht of en op welke manier de ontwikkeling van de maatschappelijke voorzieningen 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 wordt onderzocht binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied.

Ook is gekeken naar de locatieafweging binnen of buiten het bestaand stedelijk gebied. Doordat de ontwikkeling plaatsvindt buiten bestaand stedelijk gebied, is ook een motivering vereist waarom de ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

Tot slot zijn 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 voor het onderhavige initiatief doorlopen. Ten

aanzien van de woningbouwontwikkeling is een separaat onderzoek uitgevoerd, dat elders in het bestemmingsplan te vinden is.

De beoogde ontwikkeling is in hoofdstuk 2 getoetst aan de ladder. In hoofdstuk 3 is een nadere onderbouwing van de behoefte gegeven.

1.2 Programma en planconcept

Het onderhavige initiatief betreft de realisatie van twee zorggebouwen binnen de ontwikkeling van het woongebied De Pas, ten zuiden van Elst. Onderstaand is indicatief de locatie van het initiatief aangeduid. Het betreft één gebouw aan de noordwestkant van het gebied, ten westen van de Groene straat, en één gebouw aan de oostkant van het gebied.



Beoogde positionering zorggebouwen binnen planontwikkeling Elst, De Pas

Het gaat hier om zorggebouwen in een kleinschalige zorgformule met 24-uurs zorg voor mensen met dementie (Het Gastenhuis). De formule is opgebouwd rondom de (veranderde) behoeften van mensen met dementie, los van de bestaande zorgstructuren.

De visie van Het Gastenhuis is dat mensen met dementie er bij gebaat zijn zoveel mogelijk in hun eigen omgeving te blijven en hun eigen levensritme voort te zetten. Het voelt toegankelijk en gewoon, en biedt een kleinschalige en huiselijke woonomgeving. Het is niet alleen een plek waar mensen wonen, maar ook een plek waar mensen uit de omgeving samenkomen. Elk Gastenhuis wordt geleid door een zorg(echt)paar. Zij zijn volledig verantwoordelijk voor hun eigen vestiging. Daarnaast biedt Het Gastenhuis ook ruimte voor dagactiviteiten voor mensen met dementie.

Beide gebouwen worden in een groene en rustige omgeving ingepast en krijgen een bouwhoogte van maximaal 12 meter. De gebouwen hebben de uitstraling van een woongebouw. In totaal hebben de zorggebouwen een omvang van circa 2.000 m² bvo per gebouw. Dit is inclusief ondersteunende functies, zoals personeelsruimten. Er komen per gebouw maximaal 20 zorgeenheden, plus een beheerders-/dienstwoning voor een huishouden dat de 24-uurs zorgverlening verzorgt.

Het concept richt zich aldus op zorgeenheden met 24-uurs zorg voor dementerenden. Het betreft daarmee primair een maatschappelijke functie, die in het bestemmingsplan ook als zodanig is bestemd. Met de voorzieningen wordt beoogd om een dementievriendelijke omgeving met 24-uurs zorg, welzijn, ondersteuning en toezicht te creëren.

2 Laddertoets

2.1 Nieuwe stedelijke ontwikkeling

Het plangebied Elst, De Pas heeft in het vigerende bestemmingsplan 'Buitengebied Overbetuwe' grotendeels de bestemming 'Agrarisch' (één bouwvlak) en verder zijn de bestemmingen 'Bedrijf', 'Groen' en 'Water' van toepassing. Het realiseren van de beoogde zorggebouwen is niet rechtstreeks toegestaan binnen het plangebied en daarom is wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk. Aangezien het gaat om een stedelijke functie met een ruimtebeslag van meer dan 500 m² bvo, wordt het initiatief in lijn met bestendige jurisprudentie gekwalificeerd als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit maakt de ontwikkeling ladderplichtig.

2.2 Behoeftetoets

In deze paragraaf wordt de behoefte aan het initiatief vanuit verschillende opzichten beschouwd.

Voorziet in kwantitatieve behoefte

De behoefte aan zorgwoningen in zijn algemeenheid en aan zorgeenheden met 24-uurszorg voor dementerenden in het bijzonder, is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Ook voor de komende jaren (periode 2021 t/m 2026) wordt een aanzienlijke toename in de behoefte verwacht. Dit geldt zowel voor de gemeente Overbetuwe als het gehele ruimtelijke verzorgingsgebied.

Voorziet in kwalitatieve behoefte, beleidsmatig passend

De behoefte aan diverse soorten zorgwoningen en zorgeenheden komt duidelijk naar voren uit zowel trends en ontwikkelingen als het geldende beleid. De landelijke gemeente Overbetuwe heeft te maken met sterke vergrijzing, wat onvermijdelijk leidt tot een toename van zorgvraag en van de

behoefte aan zorgwoningen. De gemeente Overbetuwe en de subregio Arnhem e.o. krijgen beide te maken met een stevige groei van de doelgroep die vanuit een (Wlz-) indicatiestelling in aanmerking komt voor zorgwonen. Beleidsmatig wordt de noodzaak en behoefte aan zorgwonen onderkend. Het onderhavige concept richt zich op een specifieke doelgroep, namelijk dementerenden. Dit betreft een complexe doelgroep met een intensieve zorgvraag, waarvoor relatief weinig geschikte voorzieningen beschikbaar zijn.

Locatie geschikt voor opvangen behoefte

Niet elke locatie is geschikt voor vestiging van een dergelijke functie, zoals met onderhavige planontwikkeling beoogd. Binnen de onderhavige planontwikkeling wordt goed ingespeeld op de behoefte aan rust, individualiteit, privacy voor deze specifieke groep zorgbehoevenden. Verder zijn de locaties goed te bereiken voor personeel en bezoekers en ligt deze op voldoende afstand van risicobronnen (vanuit veiligheids-oogpunt). De locaties zijn daarom geschikt voor het opvangen van de behoefte.

Effecten

Leegstandseffecten worden door het toevoegen van de zorggebouwen niet verwacht. Er is sprake van een grote aange-toonde behoefte aan zorgwoningen in diverse soorten en zeker voor complexe en zware zorgvragen, zoals met onderhavig initiatief aan de orde. Het is daarom redelijkerwijs uit te sluiten dat onaanvaardbare leegstandseffecten elders zullen plaatsvinden.

Gevolgen COVID-19 nog niet te overzien

Het coronavirus (COVID-19) heeft een grote mondiale en nationale invloed. De exacte impact is nog niet te overzien, maar zeker is dat het vooral op de korte, maar ook op de lange termijn zijn sporen zal nalaten. Dit hangt sterk samen met de duur en zwaarte van de maatregelen. De precieze doorwerking op de economie kennen we niet, maar er zijn inmiddels meerdere ramingen bekend. Meerdere scenario's gaan uit van een krimp van de Nederlandse economie van rond de 7 a 8% (CPB, ING en IMF). Voor wat betreft het herstel van de economie zijn meerdere scenario's denkbaar. De effecten op maatschappelijke functies lopen uiteen en zijn vooralsnog voor de langere termijn moeilijk te overzien. Aannemelijk is echter dat de pandemie de druk op de zorg en de behoefte aan zorgvoorzieningen verder zal vergroten op ten minste korte en middellange termijn.

2.3 Buiten bestaand stedelijk gebied

De ontwikkeling vindt plaats buiten bestaand stedelijk gebied. De gronden in het plangebied hebben hoofdzakelijk een agrarische en groenbestemming en zijn niet bestemd voor stedelijke functies. Daarnaast is er beperkt bebouwing in het gebied aanwezig. De behoefte wordt dus opgevangen buiten bestaand stedelijk gebied. Om die reden is ook een motivering vereist waarom de ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

In dit verband is het relevant dat het initiatief onderdeel uitmaakt van een grotere ontwikkeling, namelijk het woongebied De Pas met maximaal 354 woningen. Een dergelijke grootschalige woningbouwontwikkeling is binnen de regio niet binnen bestaand stedelijk gebied op te vangen én vol-

doet aan een regionale behoefte. Een en ander is in een separaat document in de bijlagen bij het bestemmingsplan onderbouwd. Voor onderhavig initiatief op zichzelf is een uitbreiding van het stedelijk gebied niet benodigd en niet aan de orde: het wordt ingepast binnen de totale ontwikkeling van nieuw stedelijk gebied.

Voor een initiatief als het onderhavige is een locatie benodigd, die enerzijds de nodige rust, privacy en ruimte biedt, maar anderzijds op niet te grote afstand van infrastructuur en voorzieningen is gelegen. Zowel voor personeel als bezoekers is dit laatste een vereiste, terwijl eerstgenoemde eis noodzakelijk is om een dementievriendelijke omgeving te kunnen creëren. Vanwege deze eisen zijn locaties in een druk centrumgebied vaak minder geschikt, maar locaties in woonwijken juist wel. In een bestaande woonwijk is een dergelijke voorziening echter vaak moeilijk inpasbaar. Naast geschikte bebouwing is daarvoor ook draagvlak in de omgeving en voldoende rust en ruimte noodzakelijk. Solitaire locaties in het buitengebied zijn vanwege de afstand tot voorzieningen en om beleidsmatige redenen minder wenselijk. Door de ontwikkeling in te passen in de ontwikkeling van een nieuw woongebied, kan aan alle eisen worden voldaan en krijgt de nieuwe woonwijk tevens een bredere maatschappelijke functie. De combinatie van beide functies biedt een meerwaarde. Hierbij is de positionering binnen de ontwikkeling zodanig gekozen dat deze op voldoende afstand van bestaande woningen gelegen is en in een groene omgeving.

Gezien het voorgaande is de invulling van de behoefte buiten bestaand stedelijk gebied, als onderdeel van een grotere stedelijke ontwikkeling op een daarvoor passende locatie, in overeenstemming met de beginselen van de Ladder voor duurzame verstedelijking. De beoogde locatie is zorgvuldig afgewogen.

3 Behoeft zorgwoningen

3.1 Programma

Het initiatief voorzien in 2 zorggebouwen, elk met (maximaal) 20 zorgeenheden. Voor het leveren van de zorgdiensten is reeds een partij in beeld. Het betreft woonvoorzieningen voor mensen met psychogeriatrische problematiek en een Wlz-indicatie. Er wordt een dementievriendelijke omgeving met 24-uurs zorg, welzijn, ondersteuning en toezicht beoogd. In de bebouwing komen hiertoe ondersteunende voorzieningen, zoals personeelsruimten. Daarnaast komt er één bedrijfs-/beheerderswoning per gebouw. Hierdoor is 24-uurs zorg direct beschikbaar. Het totale programma beslaat circa 2.000 m² bruto vloeroppervlak (bvo) per zorggebouw.

Bruto vloeroppervlak:

Het bruto vloeroppervlak is de oppervlakte van een ruimte of groep van ruimten, gemeten op vloerniveau langs de buitenomtrek van de opgaande scheidingsconstructies, die de desbetreffende ruimte of groep van ruimten omhullen. Meten vindt plaats op basis van NEN 2580.

3.2 Ruimtelijk verzorgingsgebied

Om inzicht te krijgen in de behoefte aan de ontwikkeling van de zorgwoningen is het van belang om de regio af te bakenen waarbinnen dergelijke woningen haar (voornaamste) gebruikers vinden. Voor reguliere woningen is op basis van het aantal verhuisbewegingen binnen en naar de betreffende woonplaats de gemeente Overbetuwe en de regio Arnhem-Nijmegen als ruimtelijk verzorgingsgebied bekend. Voor zorgbehoevenden verlopen verhuisbewegingen echter niet altijd

op eenzelfde of met reguliere woningen vergelijkbare manier. Zij verhuizen vaker (noodgedwongen) over een langere afstand als gevolg van het ontbreken van passend aanbod in de eigen woonomgeving. Door de grote verschillen in problematiek is het voor deze doelgroep van belang dat medebewoners en de setting passen bij hun zorgvraag¹. Voor zorgbehoevende en familie gaat de voorkeur vaak wel 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. Het primair verzorgingsgebied is daarmee de gemeente Overbetuwe en secundair de subregio Arnhem-Nijmegen, omdat Elst op relatief korte afstand van zowel Arnhem als Nijmegen gelegen is.

3.3 Kwantitatieve behoefte

De Nederlandse bevolking wordt steeds ouder en met name in landelijk gebieden is de trend van vergrijzing sterk aanwezig. Dit geldt ook voor de gemeente Overbetuwe. Het aantal huishoudens van 75 jaar en ouder neemt stevig toe. De gemeente verwacht dat dit aantal tot 2040 toeneemt met ruim 2.500 huishoudens. Sterke vergrijzing leidt onvermijdelijk tot een stevige toename van de zorgvraag. Zo is het aantal mensen met dementie door de vergrijzing meer dan vervijfvoudigd, 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).

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 persoonsge-

bonden 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 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. 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.

In de **Monitor Wonen-Zorg Provincie Gelderland (2016)** wordt voor elke gemeente inzicht gegeven in de behoefte aan Beschermd wonen (Wmo) en verblijf GGZ (Wlz). De vraag naar Beschermd wonen en verblijf GGZ-Wlz neemt de komende jaren stevig toe, zowel in de gemeente Overbetuwe als de subregio Arnhem-Nijmegen. Hoewel de gegevens in deze monitor zich richten op wonen met zorg (breder dan alleen de doelgroep dementerenden/ouderen), is wel een belangrijk deel van de behoefte terug te herleiden op de toename van 85-plussers, onder wie het zorggebruik vaak hoog is. Kerncijfers voor de gemeente Overbetuwe tonen voor de komende jaren een stevige toename van de vraag naar zorgwonen voor ouderen (waaronder dementie, maar ook woonzorg, somatiek, etc.). Ook de vraag vanuit de GGZ naar zorgwoningen voor dementerenden neemt de komende jaren toe (zie onderstaande tabel).

¹ KCWZ (2016), Wachtlijsten in de Wlz

Vraag zorgwoningen Gemeente Overbetuwe	2016	2021	2026
Dementie	157	197	238

Kerncijfers voor de subregio Arnhem en omstreken laten een vergelijkbaar beeld zien. Er is sprake van een sterke toename van de woonbehoefte voor dementerenden, ook wanneer deze vergeleken wordt met andere vormen van zorgwoningen.

Vraag zorgwoningen subregio Arnhem e.o.	2016	2021	2026
Dementie	1.372	1.536	1.790

Binnen Wonen en zorg is ook een belangrijk onderdeel in de **Subregionale Woonagenda Arnhem en omstreken (2018)**. Mensen blijven langer thuiswonen, ouderen zijn langer actief op de woningmarkt en vergrijzing resulteert in een andere woonvraag. Gemeenten hebben een belangrijke verantwoordelijkheid om te voorzien in de behoefte aan geschikte woonvormen. In de ambitie om verschil te maken wordt ook gekeken naar nieuwe woonvormen, onder andere nieuwe vormen tussen zelfstandig wonen en het verpleegtehuis. Voor onderhavig initiatief is het van belang dat een geschikte voorziening voor de specifieke doelgroep wordt gefaciliteerd.

In de **Woonagenda Overbetuwe 2020 (2016)** wordt duidelijk gemaakt dat de vraag naar woon-zorgwoningen toeneemt. De gemeente doelt hiermee op woningen, meestal voor ouderen, die gebouwd zijn in de directe omgeving of als onderdeel van een woon-zorgcomplex. Tussen 2020 en 2030 draagt de gewenste toevoeging ruim 200 woonzorgwoningen.

3.4 Kwalitatieve behoefte

Woonwensen van ouderen en zorgbehoevenden zijn de laatste jaren veranderd. Enerzijds vanuit wetgeving (scheiding wonen en zorg), waardoor men minder snel in aanmerking komt voor een woonplek in een zorginstelling en dus langer thuis blijft wonen. Anderzijds vanuit een behoefte aan meer individualiteit en autonomie. Hierdoor ontstaat een groeiende vraag naar aangepaste woonvormen, waar kleinschaligheid en privacy steeds meer wordt gewaardeerd. Voor bezoekers en personeel is de aanwezigheid van voorzieningen en een goede bereikbaarheid een vereiste voor een geschikte locatie.

In de **Woonagenda Overbetuwe** wordt specifiek benoemd dat voor huishoudens met een zorgvraag met name de beschikbaarheid van zorg op afroep in hetzelfde wooncomplex of zeer dichtbij van belang zijn.

Scheiding van wonen en zorg dwingt ook tot nadenken over andere woonvormen. Kleinschalige woonvormen zijn in opkomst. Dit biedt een alternatief voor reguliere (grootschalige) verpleeghuizen. Er kan meer tijd en aandacht worden besteed aan persoonlijke voorkeuren van bewoners en er kan zo veel mogelijk worden vastgehouden aan de gewoontes van de bewoners.

Het onderhavige initiatief voldoet in kwalitatief opzicht aan de gesignaleerde trends en ontwikkelingen en randvoorwaarden.

3.5 Conclusie behoefte

De behoefte aan diverse zorgwoningen in zijn algemeenheid en zorgenheden voor dementerenden in het bijzonder komt duidelijk naar voren uit zowel trends en ontwikkelingen als

het geldende beleid. De bevolking vergrijst en in landelijke gebieden zoals Overbetuwe is deze trend extra zichtbaar. Daarnaast neemt het aantal dementerenden toe. Vergrijzing leidt onvermijdelijk tot een toename van de zorgvraag, ook ten aanzien van zorgwonen. De gemeente Overbetuwe en ook de subregio Arnhem e.o. krijgen de komende jaren te maken met een stevige groei van de doelgroep die aanmerking komt voor een zorgwoning vanuit een (Wlz-) indicatiestelling. De noodzaak voor en behoefte aan extra zorgwoningen wordt beleidsmatig op meerdere niveaus onderkend. Daarbij is er specifieke groeiende behoefte aan zorgwoning voor dementerenden in het ruimtelijk verzorgingsgebied gesignaleerd.

Daarnaast groeit de vraag naar aangepaste woonvormen in de zorg. Dit vanuit de scheiding van wonen en zorg, maar ook vanuit een behoefte aan meer ruimte voor individualiteit en autonomie. Voor de doelgroep dementerenden spelen specifiek de factoren rust en privacy/afscherming. Kleinschalige woonvormen zijn een goede invulling van deze groeiende vraag en het plangebied biedt daarvoor geschikte locaties, die aan alle eisen voor zowel de bewoners als personeel en bezoekers voldoen. Het initiatief geeft hiermee invulling aan een kwalitatieve behoefte.

www.bro.nl | info@bro.nl

Hoofdvestiging Boxtel

Boscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400

Vestiging Amsterdam

Rijnspoorplein 38
1018 TX Amsterdam
T +31 (0)20 506 19 99

Vestiging Venlo

Industriestraat 94
5931 PK Tegelen
T +31 (0)77 373 06 01