



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Waarder, Molendijk/Kerverland

Gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Datum: 27 mei 2019

Projectnummer: 160254.01

INHOUD

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	Behoeft	6
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 Waarder in de gemeente Bodengraven-Reeuwijk in de provincie Zuid-Holland. Het betreft de gronden op de hoek Molendijk/Kerverland, waar voorheen verzorgingstehuis 'Kerverland' gevestigd was. Het verzorgingstehuis is inmiddels gesloopt en het voornemen bestaat om op deze gronden een kleinschalige en eigentijdse woonzorgontwikkeling mogelijk te maken.

De ontwikkeling voorziet in totaal in maximaal 32 onzelfstandige wooneenheden, gericht op 65-plussers met een blijvende, intensieve zorgbehoefte en beschikken over een WLZ-indicatie (zfp 4 of hoger). Het voorgenomen functionele programma bestaat uit 6 eenheden (30 m²) in het sociale segment, 20 studio's (40 m²) en 6 echtparenkamers (50 m²). Dit programma wordt verdeeld over een drietal bouwlagen.

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 maximaal 32 onzelfstandige wooneenheden voor senioren met een permanente zorgbehoefte in de bebouwde kom van de kern Waarder. 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 wijzigingsplan ‘Maxima fase 3a’. Op grond van dit wijzigingsplan hebben de gronden van het plangebied de enkelbestemmingen ‘Tuin’, ‘Verkeer - Verblijfsgebied’ en ‘Wonen - 2’. 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 voorliggende 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 Waarder 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 Bodegraven-Reeuwijk. 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

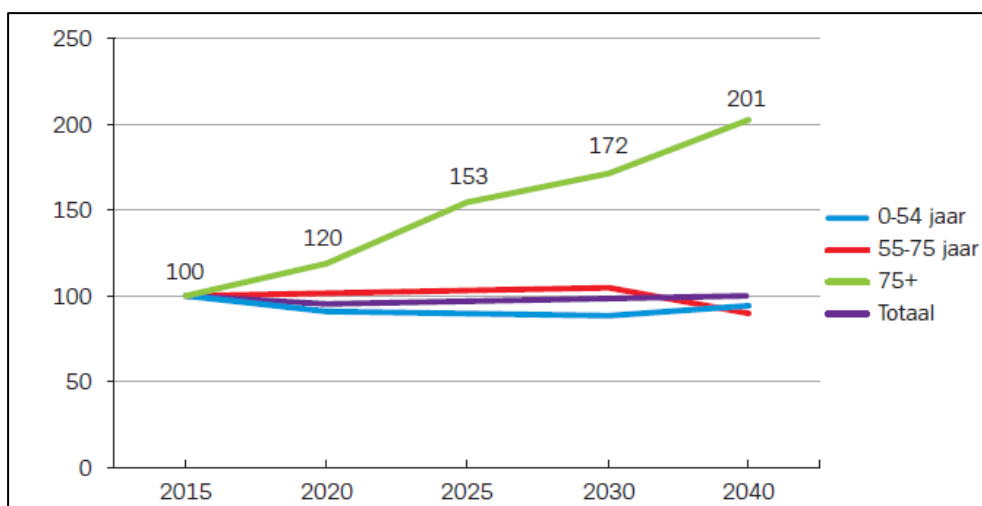
Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het markt- of verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang.

2.3.2 Kwantitatieve behoefte

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.

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

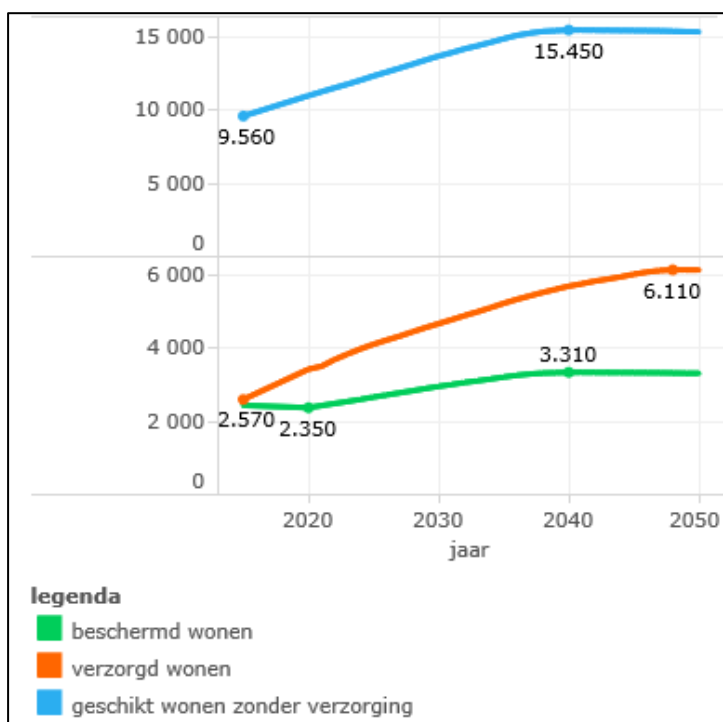


Bevolkingsontwikkeling naar leeftijd, op index 2015=100 (Bron: Primos 2012, uit: Woonvisie Bodegraven-Reeuwijk 2015-2020).

De prognose laat zien dat de groep 75+ de komende jaren (in ieder geval tot 2040) zal toenemen. Er is zelfs sprake van een verdubbeling van deze leeftijdsgroep in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk ten opzichte van het jaar 2015.

Ontwikkeling vraag beschermde en verzorgde woonvormen

Binnen de regio Midden-Holland (gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Krimpenwaard, Waddinxveen en Zuidplas) is sprake van een stijgende groep ouderen met een behoefte aan beschermde (wonen in een instelling met 24-uurs toezicht), verzorgde (zelfstandig wonen met persoonlijke verzorging) of geschikte woonvorm (zelfstandig wonen met eventueel huishoudelijke hulp).



Aantal ouderen (65+) met behoefte aan beschermde, verzorgde of geschikte woonvorm in Midden-Holland (Bron: ABF Primos Prognose 2015, DANS/Ministerie van BZK WoON 2015, CIZ, bewerking: Tympaan Instituut).

Woonvisie Bodegraven-Reeuwijk 2015-2020

In de gemeentelijke woonvisie van Bodegraven-Reeuwijk wordt geconstateerd dat de groeiende groep ouderen in de gemeente vraagt om voldoende geschikte woningen en voldoende zorg- en welzijnsvoorzieningen. Ten tijde van de vaststelling van de gemeentelijke woonvisie bestond het kwantitatieve aanbod intramurale zorg (beschermd wonen) in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk uit de Vijverhof (62 plaatsen) in Bodegraven en in Reeuwijk-Burg de Reehorst (57 plaatsen) en Herbergier (9 plaatsen). Aangeven wordt dat het aanbod in principe voldoende is, maar dat wel nodig is om de intramurale capaciteit op organische wijze te laten groeien met de behoefte.

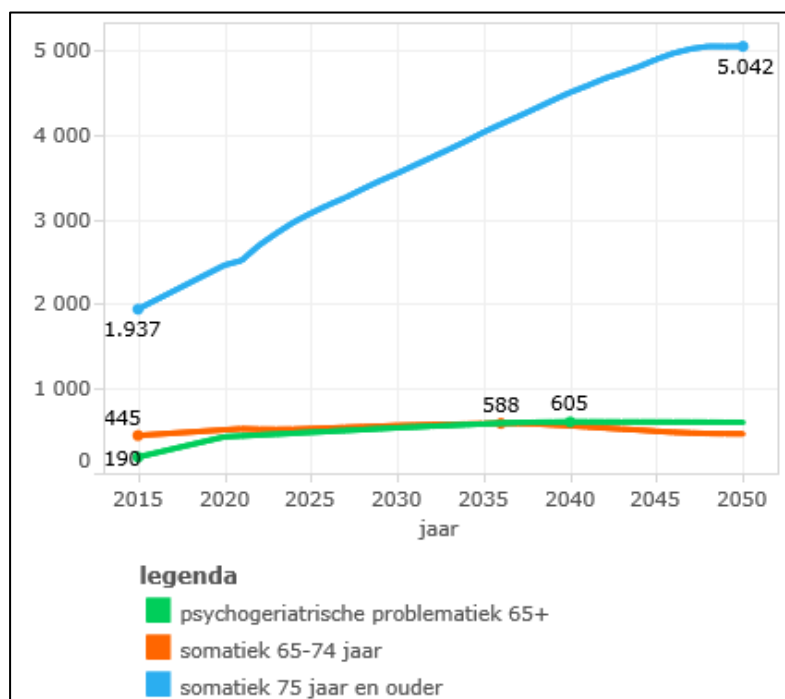
Conclusie

Gelet op de positieve bevolkingsontwikkeling van het aantal ouderen in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk, het feit dat dat er sprake is van een groeiende behoefte aan beschermde woonvormen in de regio en de wens bestaat om op gemeentelijk niveau de intramurale capaciteit op basis van de behoefte te laten groeien, wordt geconcludeerd dat het plan past binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied.

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

Kwalitatieve woonzorgontwikkeling

Naast de kwantitatieve behoefte, bepaalt ook de kwalitatieve behoefte de woonzorgvraag. De kwalitatieve behoefte richt zich op doelgroepen, zorgtypen en dergelijke. De onderstaande grafiek laat de hoofdredenen zien waarom iemand is aangewezen op een vorm van verzorgd wonen in de regio Midden-Holland. Ondanks het feit dat de voorgenomen ontwikkeling niet voorziet in een verzorgd wonen concept, maar in beschermd wonen, geeft de navolgende grafiek wel een belangrijke indicatie in de reden om gebruik te maken van woonzorgvoorzieningen.



Aantal ouderen (65+) met behoefte aan verzorgd wonen, uitgesplitst naar hoofdredenen waarom iemand aangewezen is op verzorging in Midden-Holland (Bron: ABF Primos Prognose 2015, DANS/Ministerie van BZK WoON 2015, CIZ, bewerking: Tympaan Instituut).

Uit de grafiek is af te leiden dat de grootste zorgvraag (absoluut en relatief) voorkomt uit somatische klachten (lichamelijke klachten vanuit ziekte of ouderdom). Daarnaast geldt echter ook dat er sprake is van een groeiende woonzorgvraag vanuit de psychogeriatrische hoek (bijvoorbeeld vanwege dementie of regieverlies).

Ontwikkeling aantal mensen met dementie

De voorgenomen woonzorgontwikkeling in het plangebied richt zich op 65-plussers met een blijvende, intensieve zorgbehoefte. De verwachting is dat een deel van deze zorgbehoefte zal bestaan uit ouderen met dementie. Alzheimer Nederland heeft op 1 november 2018 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 2018 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:

Gemeente	2018	2020	2025	2030	2040	2050
Bodegraven-Reeuwijk	540	590	720	880	1.200	1.400

Voor de gemeente Bodegraven-Reeuwijk wordt op de lange termijn richting 2050 meer dan een verdubbeling van het aantal mensen met dementie verwacht. Ook op de zeer korte termijn (periode 2018-2020) is al sprake van een geprognosticeerde toename van 50 personen met dementie.

Woonvisie Bodegraven-Reeuwijk 2015-2020

In de gemeentelijke woonvisie van Bodegraven-Reeuwijk wordt geconstateerd dat ouderen graag in het eigen dorp oud willen worden. Senioren met een zwaardere zorgbehoefte kunnen momenteel alleen terecht in Bodegraven en Reeuwijk-Brug. In de kleinere kernen is een dergelijk aanbod niet aanwezig, terwijl hier sprake is van een hechte sociale structuur. In de woonvisie worden daarom kansen gezien om nieuwe woonzorgconcepten te realiseren.

Vandaegh

De beoogde ontwikkeling behoort tot het woonzorgconcept van Vandaegh. Vandaegh biedt gespecialiseerde zorg aan 65-plussers met een blijvende, intensieve zorgbehoefte die beschikken over een WLZ-indicatie (zzp 4 of hoger). In een stijlvolle, beschutte woonomgeving voorziet Vandaegh in een integraal pakket van wonen (alleen of met partner), dienstverlening en zorg. 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. Voor zowel mensen met een somatische aandoening als mensen met een vorm van dementie is de woonomgeving geschikt. De locaties hebben een open karakter, de traditionele gesloten afdeling maakt hier zeker geen onderdeel van uit.

Conclusie

Gelet op de grote groeiende groep ouderen met een behoefte aan somatische en psychogeriatrische zorg, het feit dat het aantal mensen met dementie toeneemt, het plan voorziet in een nieuw woonzorgconcept in Waarder én het woonzorgconcept van Vandaegh antwoord geeft op de eigentijdse, dorpse en kleinschalige zorgbehoefte, wordt geconcludeerd dat de ontwikkeling voorziet in een kwalitatieve behoefte van het markt-

gebied. Daarbij komt dat sprake is van een kleinschalig, groen en dorps woonzorgmilieu, passend bij de aard en karakteristieken van Waarder.

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 dorps karakteristieken van Waarder waar momenteel geen intramurale zorg 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 Waarder. Momenteel kent het plangebied de enkelbestemmingen 'Tuin', 'Verkeer - Verblijfsgebied' en 'Wonen - 2'. Feitelijk gezien verkeert het plangebied momenteel in braakliggende status en is het in het verleden ingericht met verzorgingstehuis 'Kerverland'. 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 met maatschappelijke voorzieningen.

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.