

Ladderonderbouwing

# John F. Kennedylaan 2, Apeldoorn

Omgevingsvergunningen

Wijzigingsplannen

**Uw specialist in Bestemmingsplannen**

Rood voor Rood - Ruimte voor Ruimte

Ruimtelijk advies

## LADDERONDERBOUWING

# JOHN F. KENNEDYLAAN 2, APELDOORN

Naam: Ladderonderbouwing, John. F. Kennedylaan 2, Apeldoorn”  
Datum: Juni 2021  
Versie: Definitief



*Dokter van Deenweg 13  
8025 BP Zwolle*

*Twentepoort Oost 16a  
7609 RG Almelo*

*T: 0546 - 45 44 66  
E: [info@bjz.nu](mailto:info@bjz.nu)  
I: [www.bjz.nu](http://www.bjz.nu)*

## **INHOUDSOPGAVE**

|                    |  |           |
|--------------------|--|-----------|
| <b>HOOFDSTUK 1</b> | <b>INLEIDING .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>HOOFDSTUK 2</b> | <b>WETTELIJK KADER .....</b>                                     | <b>7</b>  |
| <b>HOOFDSTUK 3</b> | <b>TOETSING AAN DE LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJING .....</b> | <b>9</b>  |
| <b>CONCLUSIE</b>   | <b>.....</b>   | <b>12</b> |

# HOOFDSTUK 1 INLEIDING

## Algemeen

Voorliggende ladderonderbouw heeft betrekking op de herontwikkeling aan de John. F. Kennedylaan 2 te Apeldoorn. Ter plaatse staat het voormalige pand van een belastingkantoor. Initiatiefnemer is voornemens om het pand te transformeren tot een woongebouw. Concreet gaat het om de realisatie van 61 zorgappartementen en 39 woonappartementen in het voormalige kantoorpand, dat bestaat uit een deel laagbouw en een deel hoogbouw.

In afbeelding 1.1 is de ligging van het projectgebied in Apeldoorn (rode omlijning) en de directe omgeving (rode kader) weergegeven.



Afbeelding 1.1 Ligging projectgebied (Bron: ArcGIS)

De voorgenomen ontwikkeling is niet in overeenstemming met het geldende bestemmingsplan “Stadsdeel Noord-West” van de gemeente Apeldoorn. Vanuit ruimtelijk spoor is tevens een toetsing aan de ladder van duurzame verstedelijking benodigd. Hierna wordt allereerst op het plan ingegaan. Vervolgens wordt op de ladder ingegaan.

## Voorgenomen ontwikkeling

Het project betreft de realisatie van 100 appartementen in het voormalige belastingkantoor, en tevens gemeentelijk monument, aan de John F. Kennedylaan 2 in Apeldoorn. Het bestaande pand wordt hiertoe gerenoveerd (gevels). Een deel van de appartementen betreft een combinatie van wonen en zorg (WoZoCo). Het beoogde woningprogramma ziet er als volgt uit:

- 20 onzelfstandige units in het souterrain;
- 41 onzelfstandige units op begane grond en 1e verdieping;
- 39 zelfstandige appartementen op 1e t/m 9e verdieping( allen <75 m<sup>2</sup>).

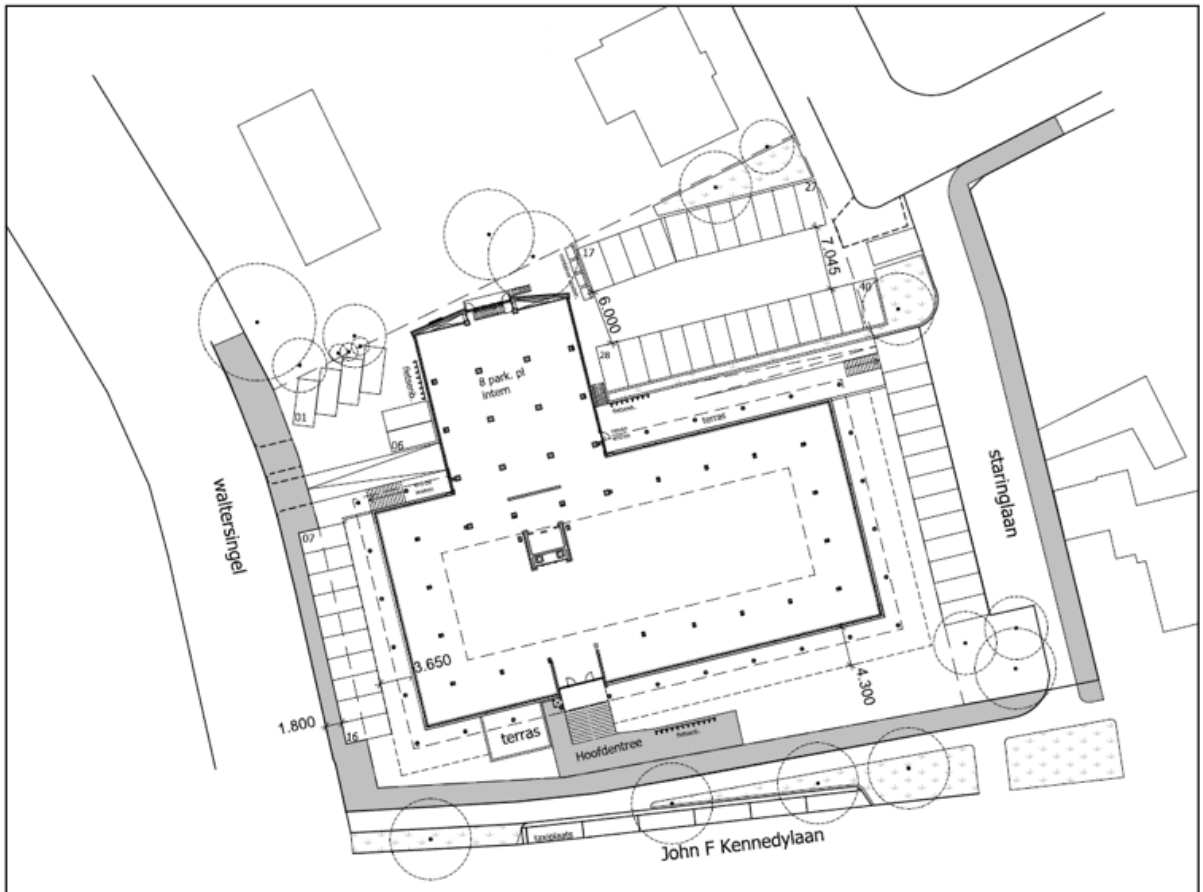
In afbeeldingen 1.2 en 1.3 zijn twee impressies van de gewenste situatie ter plaatse weergegeven. In afbeelding 1.4 is een plattegrond opgenomen. Hierna wordt nader ingegaan op de voor de gewenste ontwikkeling noodzakelijke (bouw)werkzaamheden.



Afbeelding 1.2 *Impressie gewenste situatie (Bron: Lengkeek architecten en ingenieurs)*



Afbeelding 1.3 *Impressie gewenste situatie (Bron: Lengkeek architecten en ingenieurs)*



Afbeelding 1.4 Overzichtsplattegrond gewenste situatie (Bron: Lengkeek architecten en ingenieurs)

## HOOFDSTUK 2

## WETTELIJK KADER

### Algemeen

In de SVIR (Structuurvisie infrastructuur en ruimte, inmiddels vervangen door de Nationale Omgevingsvisie) is de ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. De ladder is van toepassing op bestemmingsplannen, uitwerkings- en wijzigingsplannen en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder a sub 3 van de Wabo.

Deze ladder is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 3.1.6, lid 2) opgenomen. Op 1 juli 2017 is de Ladder in het Besluit ruimtelijke ordening gewijzigd. Aanleiding voor de wijziging waren de in de praktijk gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van de Ladder en de wens om te komen tot een vereenvoudigd en geoptimaliseerd instrument.

Doel van de ladder voor duurzame verstedelijking is een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Hierbij geldt een motiveringsvereiste voor het bevoegd gezag als nieuwe stedelijke ontwikkelingen planologisch mogelijk worden gemaakt.

Teneinde een ontwikkeling adequaat te kunnen toetsen aan de ladder is het noodzakelijk inzicht te geven in de begrippen 'bestaand stedelijk gebied' en 'stedelijke ontwikkeling'.

In de Bro zijn in artikel 1.1.1 definities opgenomen voor:

bestaand stedelijk gebied: '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'.

stedelijke ontwikkeling: 'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.'

### Stedelijke ontwikkeling

#### *Aantal woningen*

Er is geen ondergrens bepaald voor wat een 'stedelijke ontwikkeling' is. Op basis van jurisprudentie blijkt dat de vraag of sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van die ontwikkeling, in relatie tot de omgeving. Voor wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf twaalf woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die Ladderplichtig is.

- 11 woningen geen nieuwe stedelijke ontwikkeling (ABRVs 16 september 2015; ECLI:NL:RVS:2015:2921)
- 12 woningen wel een nieuwe stedelijke ontwikkeling (ABRVs 25 maart 2015; ECLI:NL:RVS:2015:953).

Het begrip "woningbouwlocatie" (zoals opgenomen in de omschrijving van het begrip "stedelijke ontwikkeling" in artikel 1.1.1. Bro) is niet nader gedefinieerd. In de praktijk speelt daarom regelmatig de vraag, hoe bepaald moet worden wanneer woningen één woningbouwlocatie vormen. Er is sprake van één woningbouwlocatie als er tussen de te realiseren woningen, ruimtelijke en functionele samenhang bestaat. Uit de jurisprudentie volgt dat daarvoor onder meer betekenis toekomt aan de onderlinge afstand tussen de woningen.

Zoals hiervoor beschreven wordt door RvS een woningbouwontwikkeling van 11 woningen niet gezien als een stedelijke ontwikkeling. Indien het gaat om een ontwikkeling van meer dan 11 woningen, is er veelal sprake van een stedelijke ontwikkeling. Van belang is echter ook of er sprake is van extra ruimtebeslag. Bij functiewijzigingen is daar geen sprake van. Hierna wordt daar op ingegaan.

#### *Functiewijziging*

In dit geval gaat het om een functiewijziging, waarbij geen sprake is van extra ruimtebeslag op de omgeving. Onderstaand is relevant:

*Een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime geen nieuw planologisch ruimtebeslag mogelijk maakt, maar alleen een planologische functiewijziging, voorziet in beginsel niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, Bro.*

*Van dit uitgangspunt wordt afgeweken als die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (uitspraak van 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1075 (Amersfoort)). Hierbij komt betekenis toe aan de ruimtelijke uitstraling van de in het nieuwe plan voorziene functie en die van hetgeen onder het vorige plan mogelijk was (uitspraak van 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503 (Zundert))*

#### *Toetsing*

In dit geval is er sprake van een functiewijziging zonder extra ruimtebeslag. In beginsel is er geen sprake van een stedelijke ontwikkeling. Echter, bij ontwikkelingen die een zodanige aard en omvang hebben kan er desalniettemin sprake zijn van een stedelijke ontwikkeling. Van belang is hierbij de ruimtelijke uitstraling van de functies en de nieuwe functie die op basis van het geldende regime niet mogelijk was.

Voorgaande ontwikkeling gaat uit van de realisatie van 100 woningen. De ruimtelijke uitstraling van het pand blijft nagenoeg hetzelfde. Qua functie staat het plan echter 100 woningen toe, een functie die op basis van het geldende regime niet mogelijk was. De ontwikkeling kan daarmee van invloed zijn op de woningbouwprogrammering in Apeldoorn en de regio Apeldoorn. Er is daarmee, mede op het gelet op de afdelingsuitspraken ten aanzien van het aantal woningen, sprake van een nieuwe functie van dusdanige omvang dat er sprake is van een stedelijke ontwikkeling.

Bij het beschrijven van de behoefte dient te worden uitgegaan van het saldo van de aantoonbare vraag naar de voorgenomen ontwikkeling (de komende tien jaar, zijnde de looptijd van het bestemmingsplan) verminderd met het aanbod in planologische besluiten, ook als het feitelijk nog niet is gerealiseerd (harde plancapaciteit).

In het volgende hoofdstuk wordt aan de ladder getoetst.



## HOOFDSTUK 3 TOETSING AAN DE LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING

### ***Wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied?***

Wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, moet de toelichting van het bestemmingsplan of de ruimtelijke onderbouwing een beschrijving van de behoefte aan de woningen die mogelijk worden gemaakt bevatten. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen.

Voorliggend plan voorziet in het realiseren van 100 appartementen in zowel de reguliere sector als de zorgsector (zorgappartementen). De appartementen zullen met name bedoeld zijn voor de lokale behoefte. Gelet op de aard en omvang van de hiervoor genoemde functies kan het ruimtelijk verzorgingsgebied worden beperkt tot kern Apeldoorn en de directe omgeving.

### ***Kwantitatieve behoefte***

#### Algemeen

De gemeente Apeldoorn beschikt over een eigen woonvisie: de woonagenda 2018-2021. Hierin is vermeld dat de gemeente Apeldoorn de komende 10 jaar (gerekend vanaf 2018) ruimte wil scheppen voor 5.500 huishoudens die de gemeente verwacht te moeten huisvesten. Dit aantal is met de regio afgesproken en is vastgelegd in de woonagenda Cleantech Regio 2018 (de regio Stedendriehoek).

In de woonagenda Cleantech Regio 2018 is een woningbehoefte tussen 2018 en 2027 opgenomen voor de regio. Deze behoefte is gebaseerd op cijfers van het Primos 2016. Hierna is de raming weergegeven.

| <b>Woningbehoefte Cleantech Regio 2018 tot 2027</b> (op basis van Primos 2016, afgerond op 25-tallen) |           |         |     |        |        |        |         |        |
|---|-----------|---------|-----|--------|--------|--------|---------|--------|
|   | Apeldoorn | Brummen | Epe | Heerde | Lochem | Voorst | Zutphen | Totaal |
| <b>A) Op basis van alleen huishoudensgroei</b>  | 3400      | 650     | 450 | 350    | 600    | 775    | 700     | 6925   |
| <b>B) Inclusief inlopen (theoretisch) woningtekort</b>  | 5150      | 700     | 575 | 400    | 875    | 975    | 1025    | 9700   |

Afbeelding 3.1 Woningbehoefte 2018-2027 op basis van Primos 2016: uitgaande van alleen de huishoudensgroei en de hogere bandbreedte waarin ook rekening wordt gehouden met het inlopen van de huidige (theoretische) woningtekort

Uit bovenstaande tabel blijkt dat er voor de gemeente Apeldoorn een tekort is van minimaal 3.400 woningen en 5.150 woningen tot 2027 inclusief een theoretisch woningtekort. De realisatie van 100 woningen past dan ook binnen deze behoefte-raming.

Het transformeren van bestaand vastgoed naar woningen is één van de manieren om dit te bereiken. Van marktpartijen verwacht de gemeente dat ze blijven investeren in de woningmarkt met nieuwe woningen en dat ze vraaggericht ontwikkelen. De gemeente vraagt de markt een bijdrage te leveren aan de transformatie van leegstaand vastgoed en binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

#### Planspecifiek

In voorliggend geval gaat het om de realisatie van 100 wooneenheden in een bestaand kantoorpand. Deze 100 wooneenheden passen binnen de behoefte en dragen bij aan de doelstelling van de gemeente om de behoefte op te vangen in bestaande bebouwing. Er is hiermee sprake van een kwantitatieve behoefte.

### ***Kwalitatieve behoefte***

#### Algemeen

Zoals aangegeven behoort de gemeente Apeldoorn tot de Cleantech regio, die beschikt over een eigen woonvisie. Hierin zijn drie pijlers opgenomen. Eén van de pijlers in de regionale woonvisie betreft het thema 'wonen en zorg'. In deze pijler is aangegeven dat wonen en zorg steeds meer met elkaar verweven raken. Eén van de speerpunten op dit gebied is om bijzondere doelgroepen beter te spreiden over de steden en de kernen. Ook stimuleert de regio innovatieve concepten op het gebied van wonen met zorg. Hiervoor is door de

regio Oost-Veluwe de 'Transformatie-agenda maatschappelijke opvang en beschermd wonen' opgesteld. Ten aanzien van wonen is hierin opgenomen dat de regio wil voorzien in voldoende passende en betaalbare huurwoningen.

Ook in de gemeentelijke woonagenda is het thema 'wonen met zorg' een van de thema's, evenals 'betaalbaar en beschikbaar'. Ten aanzien van betaalbare en beschikbare woningen zet Apeldoorn onder andere in op het realiseren van voldoende woningen in zowel de sociale huur als reguliere huur in het middeldure segment. De gemeente bevordert projecten waar middeldure huur is opgenomen zoveel mogelijk.

Ten aanzien van wonen met zorg geldt dat Apeldoorn inzet op enerzijds zorgvraag die voortkomt uit vergrijzing en anderzijds een zorgvraag die samenhangt met de GGZ-problematiek, somatische problematiek, psychogeriatrische problematiek of gehandicaptenzorg. De gemeente continueert twee regelingen voor bijzondere doelgroepen: de Opstapregeling en Housing First. Onder de opstapregeling verstaat de gemeente samengevat de doelstelling om cliënten die intramuraal wonen te ondersteunen bij hun terugkeer naar zelfstandig wonen in de maatschappij. Housing first betreft een vorm van wonen met ambulante, intensieve begeleiding, bedoeld voor mensen met meervoudige problematiek, waarbij de toewijzing van een woning de start is van een traject waarbij zelfstandig wonen het doel is.

Ook wil de gemeente het aanbod in de 'short stay facility' verhogen. Het gaat hier om snelle, toegankelijk en betaalbare tijdelijke woonruimte. Die behoefte komt uit onder andere arbeidsmigranten, mensen uit de GGZ, net gescheiden mensen, studenten en vergunninghouders. Tot slot wil de gemeente inzetten op levensloopbestendige nieuwbouw. Het streven is dat ouderen zo lang mogelijk zelfstandig thuis kunnen wonen.

#### Planspecifiek

In voorliggend geval gaat het om de realisatie van 61 onzelfstandige wooneenheden voor onder andere ouderenzorg (41 eenheden, waarvan 11 voor herstellende zorg) en 20 eenheden voor begeleid wonen van jong volwassenen. Hierbij wordt op beide doelstellingen ingespeeld. Er wordt zowel voorzien in de behoefte die voortkomt uit vergrijzing als de behoefte die samenhangt met GGZ-problematiek. Ook wordt bijgedragen aan het bieden van woonruimte voortkomend uit de Housing First regeling. Er is namelijk ruimte voor 20 woningen voor begeleid wonen. Wanneer deze mensen kunnen doorstromen naar een reguliere huurwoning is daar ook in het gebouw ruimte voor. Het woonprogramma sluit hiermee naadloos aan bij de gemeentelijke doelstellingen. Ten aanzien van de behoefte voortkomend uit de vergrijzing geldt dat onderhavig project voorziet in 41 onzelfstandige wooneenheden voor onder andere ouderen. Hiermee wordt aangesloten bij de doelstelling om levensloopbestendige woningen te realiseren. Uiteraard wordt het gebouw voorzien van een lift.

Ten aanzien van de reguliere huurwoningen (39 stuks) geldt dat aangesloten wordt bij de behoefte om voldoende woningen in de reguliere huur (middeldure segment) te realiseren. Ook sluit dit aan bij de ambitie om woningen in het aanbod van 'short stay facility' te realiseren.

Belangrijk hierbij is het realiseren van de juiste woningen op de juiste plek. Dat is ook één van de ambities behorend bij het thema 'wonen met zorg'. In dit geval gaat het om het realiseren van woningen in een omgeving waar reeds overwegend woningen voorkomen. De ontwikkeling past dan ook in de omgeving. Door een woonomgeving te creëren voor verschillende doelgroepen ontstaat een gemêleerde levendige wijk. De omliggende wijk kent al een goede opbouw aan bewoners en functies. Er is ruimte voor startende en 'volwassen' gezinnen, tweeverdieners zonder kinderen, alleenstaanden en ouderen. De directe omgeving voorziet nog niet in onzelfstandig wonen met zorg voor ouderen. Het project is hiermee een goede aanvulling op het realiseren van een diverse woonomgeving, wat ook één van de doelstellingen uit de woonvisie is (gemeente wijken). Ook is er in de omgeving op loopafstand een breed scala aan voorzieningen aanwezig. Zo is er vlakbij de locatie een supermarkt en diverse andere winkels aanwezig. Ook is de locatie per openbaar vervoer goed bereikbaar: er is een bushalte op loopafstand.

Vorenstaande maakt de locatie uitermate geschikt voor de beoogde doelgroep en voldoet hiermee aan de kwalitatieve behoefte.

Ten aanzien van goede toevoegingen aan de bestaande voorraad geldt tot slot dat woningbouw bij dient te dragen aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit en aansluit bij de lokale vraag voor de specifieke doelgroep. In dit geval wordt aangesloten bij de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, doordat aan een

bestaand pand een passende vervolgfunctie gegeven wordt. Daarnaast past de ontwikkeling binnen het principe van het realiseren van woningbouwlocaties binnen bestaande wijken, dorpen en kernen.

Geconcludeerd wordt dat er sprake is van een kwalitatieve behoefte.

***Ligt de stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?***

Als de woningbouwontwikkeling voorziet in een behoefte en gepland is binnen bestaand stedelijk gebied dan wordt voldaan aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

De woningbouwontwikkeling vindt plaats binnen het stedelijk gebied van Apeldoorn. Het gaat om een bestaand en te transformeren gebouw. Hiermee is sprake van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik, indachtig het doel van de ladder voor duurzame verstedelijking, waarbij wordt gestreefd naar een optimale benutting van de ruimte in en aansluitend aan stedelijk gebied.

## **CONCLUSIE**

Gezien het vorenstaande wordt gesteld dat met deze ontwikkeling wordt voldaan aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'.