

**Advies : Ladder duurzame verstedelijking  
Händellaan Zwolle**

Datum : 11 april 2016  
Opdrachtgever : Gemeente Zwolle  
Ter attentie van : Jolanda van den Berg  
Projectnummer : 212x01206

Opgesteld door : Job van Schuppen  
i.a.a. : Wanda Blommensteijn

---

### **Achtergrond**

Binnen de ruimtelijke ordening ligt de nadruk op zorgvuldig ruimtegebruik. Daarvoor is in oktober 2012 de “Ladder voor duurzame verstedelijking” geïntroduceerd (art 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening (Bro)). Hierbij is vastgelegd dat de toelichting bij een bestemmingsplan/projectafwijking waarbij een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, moet voldoen aan de volgende systematiek:

1. “Er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.
2. Indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel 1, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins.
3. Indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel 2, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.”

Voordat deze vragen beantwoord worden, dient eerst aangetoond te worden dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Een stedelijke ontwikkeling is een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen (artikel 1.1.1, lid 1 onder i Bro).

#### *Project: begeleide woonvorm met ondergeschikte activiteitenruimte*

Het onderhavige project betreft een begeleide woonvorm voor maximaal 15 jongeren en een ondergeschikte, niet-zelfstandige activiteitenruimte op de locatie van Drumfanfare Prins Willem-Alexander. Deze locatie ligt aan de Händellaan 241 in de wijk Holtenbroek in Zwolle. De betrokken organisaties zijn Trainingcentrum Overijssel en Stichting Sportief buurthuis Boxing Plaza.

Door dit project ontstaat een volwaardige sociaal-maatschappelijke voorziening, waarin ruimte is voor maatschappelijke opvang en professionele hulp voor maximaal 15 jongeren met 24-uurs begeleiding (begeleid wonen). Daarnaast voorziet het project in een ondergeschikte activiteitenruimte. Deze ruimte wordt in hoofdzaak gebruikt als activiteitenruimte voor de jongeren. Dit is passend binnen de begeleide woonvorm. Tevens is het de bedoeling om het te gebruiken als ruimte waar de jongeren en de buurtbewoners elkaar kunnen ontmoeten. Hierdoor staat de activiteitenruimte uitsluitend ten dienste van de begeleide woonvorm en is niet zelfstandig bruikbaar. Zowel het (maximale) aantal jongeren dat opge-

vangen wordt, als de functie van de activiteitenruimte voor de jongeren en als ontmoetingsplek met de buurt, is juridisch-planologisch geborgd in de planregels.

In combinatie met de reeds bestaande, aangrenzende sportschool ontstaat hiermee een uniek integraal zorgconcept, waarin de combinatie van begeleid wonen, sport en een activiteitenruimte ervoor zorgt dat jongeren met een zwakke sociaal-maatschappelijk uitgangspositie (weer) volwaardig kunnen participeren in de maatschappij.

De realisatie van begeleide woonvorm voor maximaal vijftien jongeren en een activiteitenruimte is aan te merken als de ontwikkeling van een nieuwe stedelijke voorziening en daarmee als een stedelijke ontwikkeling in de zin van het Besluit ruimtelijke ordening. Dit betekent dat toetsing aan de Ladder van toepassing is. De reikwijdte van dit advies is 10 jaar, overeenkomstig de bestemmingsplantermijn.

### **Toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking: trede 1 actuele regionale behoefte**

#### *Inleiding*

Bij bepaling van de actuele regionale behoefte wordt zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte in beeld gebracht. Hoewel ook jongeren vanuit de regio doorverwezen kunnen worden, is het project in de basis een lokaal project met een lokale doelgroep, zijnde jongeren binnen de gemeente Zwolle.

Met betrekking tot maatschappelijke voorzieningen is het moeilijk om de exacte *kwantitatieve* behoefte aan te tonen. Naast het feit dat er voor dit soort specifieke woonconcepten geen kengetallen voorhanden zijn, is deze behoefte ook sterk afhankelijk van beleidskeuzen (waar wordt subsidie of een tegemoetkoming voor verstrekt, c.q. waar wordt door de overheid in geïnvesteerd), en de beschikbaarheid. Voor een groot deel creëren maatschappelijke (sociale en zorg-) voorzieningen hiermee hun eigen vraag. Dit neemt niet weg dat in hoofdlijnen de behoefte wel onderbouwd dient te zijn (zie ook ABRvS, 8 juli 2015, nr. 201404099/1/R3).

Hoewel sprake is van een geïntegreerde benadering, waarbij bewoners van de begeleid wonen-units ook bijdragen in de activiteitenruimte, kunnen toch twee hoofdfuncties onderscheiden worden, die in het kader van de Ladder van belang zijn: de 15 begeleid wonen-units en de activiteitenruimte voor bewoners.

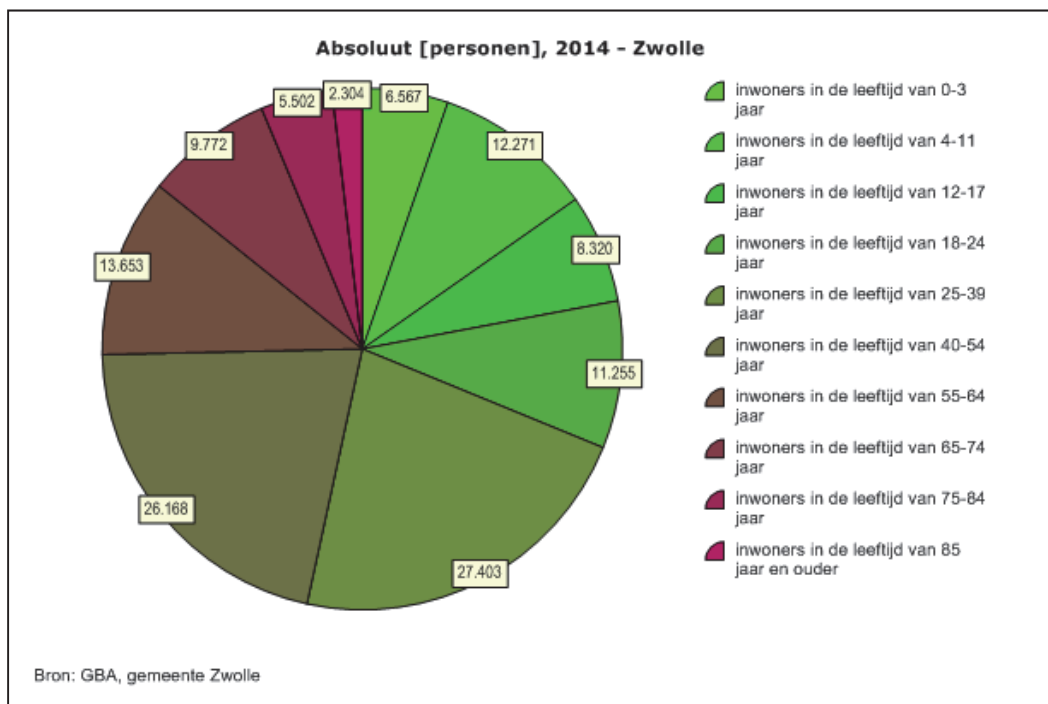
#### *Activiteitenruimte*

De activiteitenruimte wordt in hoofdzaak gebruikt als activiteitenruimte voor de jongeren. Tevens is het de bedoeling om het te gebruiken als ruimte waar de jongeren en de buurtbewoners elkaar kunnen ontmoeten. Gelet op de grootte van de ruimte met een oppervlakte van circa 225 m<sup>2</sup> is deze ondergeschikt aan de totale voorziening.

#### *Begeleid wonen*

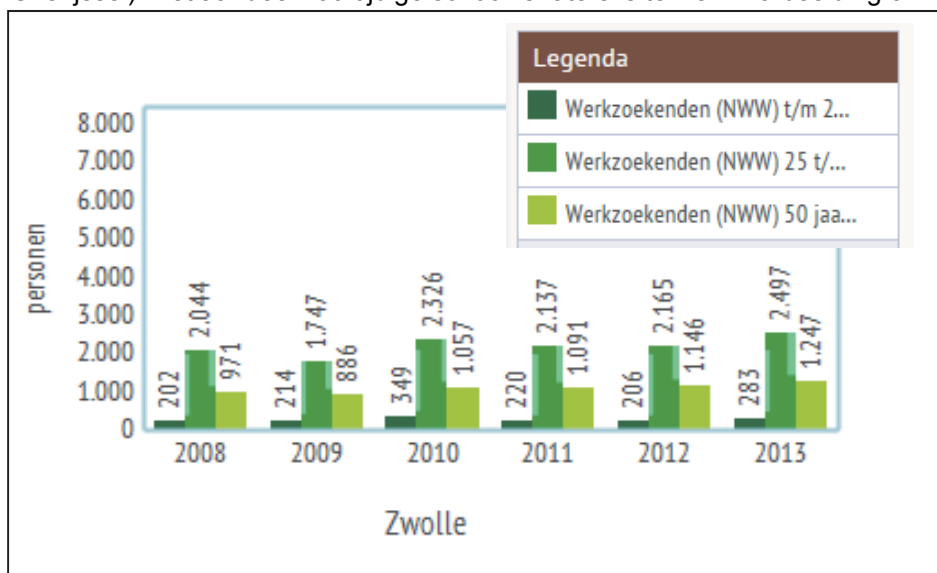
Doelgroep voor de begeleid wonen-eenheden zijn jongeren (10-29 jaar) met een sociaal-maatschappelijke problematiek uit Zwolle. In afbeelding 1 is de bevolkingssamenstelling van de gemeente Zwolle te zien.

In Zwolle waren in 2014 46.978 jongeren in de leeftijd van 12-29 jaar ingeschreven, de groep 12-24 jaar bedraagt 19.575. Een deel van deze groep heeft kenmerken van jongeren die het in de maatschappij moeilijk hebben, c.q. kunnen krijgen. Indicatoren hiervoor zijn o.a. armoede, voortijdig schoolverlaat, criminaliteit, jeugdwerkloosheid en de aanwezigheid van 1-ouder gezinnen (Sociaal Cultureel Planbureau, Terecht in de Jeugdzorg, januari 2013).

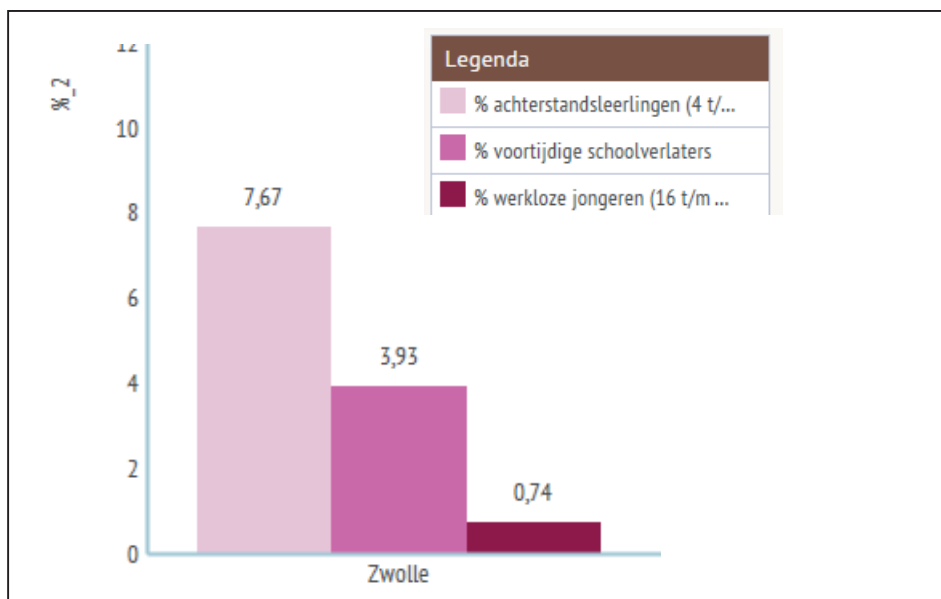


Afbeelding 1. Leeftijdsofbouw Zwolle 2014

In afbeelding 2 is het absolute aantal personen te zien dat op zoek is naar een baan, afgezet naar leeftijdsgroep. In 2013 zijn ruim 280 jongeren op zoek naar werk, maar kunnen dat niet vinden. Dit cijfer is een forse toename vergeleken met de voorgaande jaren. Het aantal uitkeringen in de groep 15-25 jaar is tussen 2013 en 2014 gestegen van 120 naar 160, een toename van 33% (bron: Databank provincie Overijssel). Het aandeel voortijdige schoolverlaters is te zien in afbeelding 3.



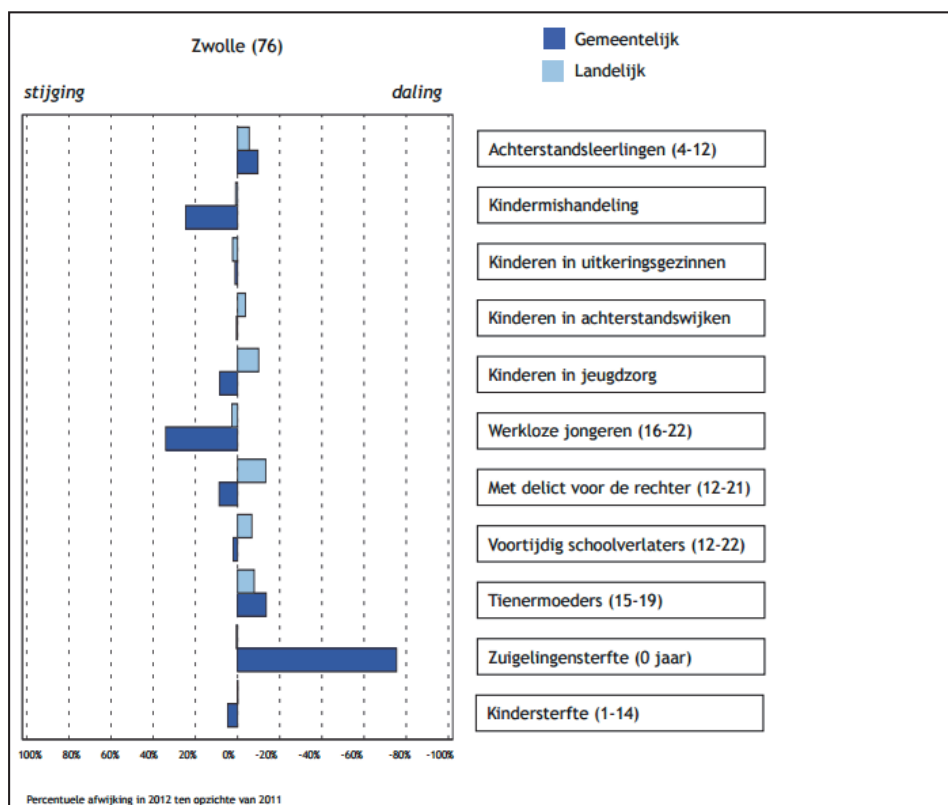
Afbeelding 2. Werkzoekenden Zwolle, bron: Databank provincie Overijssel



Afbeelding 3. Voortijdige schoolverlaters Zwolle (2012), bron: Databank provincie Overijssel

### Sociale weerbaarheid

Het Verwey-Jonker Instituut doet onderzoek naar de sociale weerbaarheid van jongeren (Kinderen in Tel.). Onderstaande tabel laat de stijgingen en dalingen zien voor Zwolle (en de landelijke cijfers) voor de belangrijkste indicatoren.



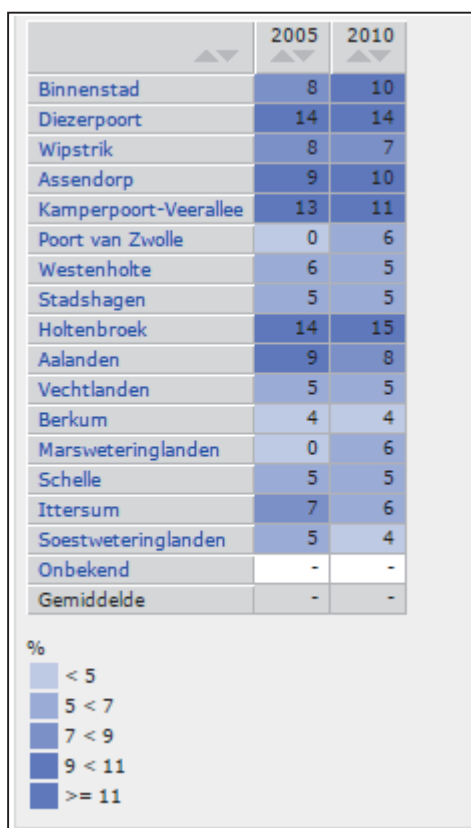
Afbeelding 4. Sociale weerbaarheid jongeren Zwolle, bron: Verwey-Jonker Instituut (2014)

Belangrijke stijgers zijn kindermishandeling, werkloosheid, criminaliteit en kinderen in de jeugdzorg. Hier wijken de Zwolse trends ook af van de landelijke cijfers.

### Armoedecijfers

Inzoomend op de wijk Holtenbroek, is te zien dat in 2010 15% van de huishoudens onder de armoedegrens leeft. Hiermee scoort Holtenbroek het hoogst van heel Zwolle (zie afbeelding 5). Het geeft tevens aan dat de jongeren in Holtenbroek relatief vaak geconfronteerd worden met relatieve armoede.

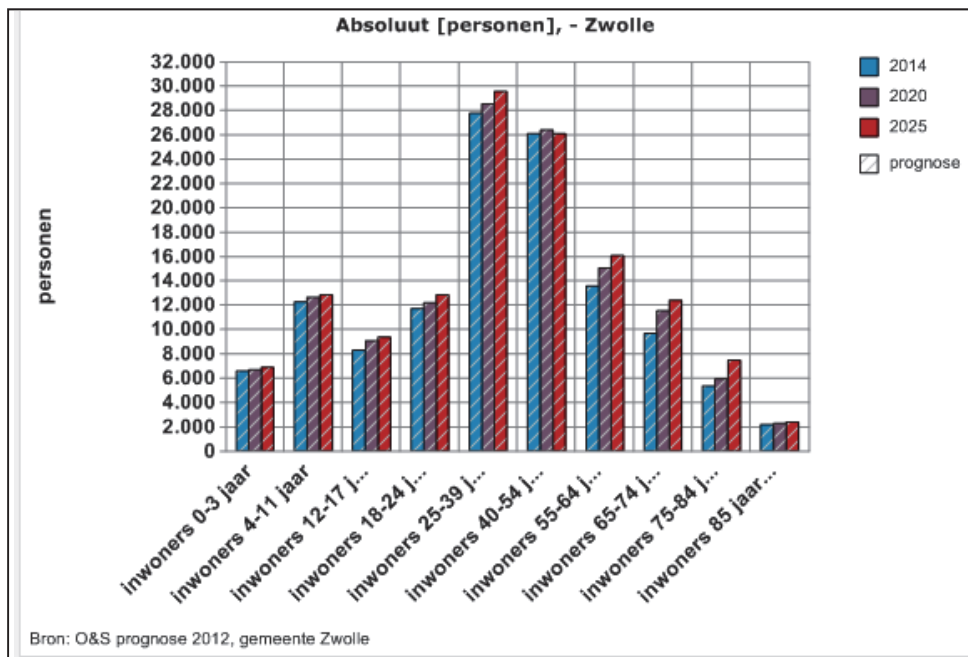
De genoemde cijfers en trends geven niet de concrete kwantitatieve behoefte weer aan jeugdzorg in Zwolle of begeleid wonen, maar geven wel aan dat er binnen de stad Zwolle, ondanks de lage relatieve cijfers, in absolute zin een significante doelgroep aanwezig is van jongeren met een zwakke sociaal-maatschappelijke positie. De kans is groot dat een deel van deze jongeren behoefte krijgt aan en/of in aanmerking komt voor jeugdzorg. Daarbij dient opgemerkt te worden dat Zwolle, als centrumstad, een aanzuigende werking heeft voor de directe ommeland.



Afbeelding 5. % huishoudens onder de armoedegrens (105% sociaal minimum), CBS

### Begeleid wonen als vorm van professionele begeleiding

Professionele begeleiding van jongeren die in een zwakke sociaal-maatschappelijke positie verkeren, draagt ertoe bij dat zij op het rechte pad blijven of komen en een maatschappelijke carrière kunnen opbouwen. Een intensieve vorm hiervan is het begeleid wonen. Door het 24-uurs karakter is een optimale begeleiding mogelijk. Doelstelling is de jongeren (weer) volwaardig te kunnen laten participeren in de maatschappij.



Afbeelding 6. Bevolkingsprognose Zwolle(peiljaar 2012) naar leeftijd

### Ontwikkeling jeugdzorg

Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (“Groeit de Jeugdzorg door?”, november 2013) blijkt dat de behoefte aan jeugdzorg, in brede zin, blijft groeien. Dit, ondanks de landelijke trend van ontgroening. Uit afbeelding 6 blijkt dat de komende jaren voor Zwolle geen afname van het aantal jongeren wordt verwacht. Dit betekent dat de behoefte voor jeugdzorg in Zwolle niet zal afnemen. In het licht van de bezuinigingen op de jeugdzorg en een krimp van de werkgelegenheid van 4 à 5% de komende jaren, leidt er toe dat deze behoefte op een andere manier ingevuld moet worden. Het initiatief voor een integraal zorgconcept met begeleid wonen en een ondergeschikte activiteitenruimte, in combinatie met de bestaande naastgelegen sportschool, levert hier een concrete bijdrage aan.

Kwantitatief kan derhalve gesteld worden dat er sprake is van een substantiële potentiële doelgroep, die de komende jaren naar verwachting niet afneemt, terwijl de druk op de jeugdzorg juist toeneemt. Het onderhavige initiatief levert een concrete bijdrage aan het verminderen van deze druk.

Kwalitatief is het initiatief onderscheidend ten opzichte van de reguliere aanbieders van begeleid wonen voor jongeren. Er is sprake van een integrale aanpak waarbij de bewoners niet alleen in hun woonsituatie begeleid worden, maar ook ondersteund worden in hun maatschappelijke ontwikkeling en hun ontwikkeling op de arbeidsmarkt. Daarbij wordt sterk ingezet op sportbeoefening als hulpmiddel tot zelfontwikkeling.

### Conclusie

Op grond van het voorgaande wordt geconcludeerd dat de ontwikkeling van het begeleide woonvorm met ondergeschikte activiteitenruimte past binnen de regionale behoefte. Hiermee wordt voldaan aan de eerste trede van de Ladder.

### **Toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking: trede 2 ontwikkelen binnen bestaand stedelijk gebied**

Het bestaand stedelijke gebied is in het Bro gedefinieerd als “het 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.”

De realisatie van het project vindt plaats binnen het stedelijk gebied van Zwolle, te weten in het voormalige gebouw van Drumfanfare Prins Willem-Alexander. De locatie grenst aan de bestaande sport school. Juist de mogelijkheid om een sportschool met begeleid wonen en een ondergeschikte activiteitenruimte te combineren, heeft geleid tot de keuze voor de locatie aan de Händellaan. Doordat wordt ontwikkeld op een bestaande locatie met een bestaand gebouw is sprake van herstructurering en transformatie. Hiermee wordt voldaan aan de tweede trede. Doordat binnen bestaand stedelijk gebied wordt ontwikkeld, is een toets aan trede 3 niet meer aan de orde.

Uit het voorgaande blijkt dat voldaan wordt aan de tweede trede. De ontwikkeling vindt geheel binnen bestaand stedelijk gebied plaats. Daarmee is een toets aan de derde trede niet meer aan de orde.

### **Conclusie**

Uit diverse onderzoeken van het SCP blijkt dat de komende jaren nog een significante behoefte is aan jeugdzorg. Daarnaast blijkt uit data van de provincie Overijssel, gemeente Zwolle en het Verwey-Jonker Instituut dat in Zwolle een groep jongeren met een zwakke sociaal-maatschappelijk uitgangspositie aanwezig is. Intensieve begeleiding van deze jongeren in het integrale zorgconcept met begeleid wonen, sport en een activiteitenruimte zorgt ervoor dat deze jongeren (weer) volwaardig kunnen participeren in de maatschappij. De interactie tussen deze drie componenten maakt het initiatief uniek en daarmee van toegevoegde waarde voor het zorgveld in Zwolle. Op basis hiervan wordt gesteld dat de regionale behoefte in kwantitatieve en kwalitatieve zin aanwezig is in Zwolle. De geplande zorgvoorziening wordt geheel binnen het bestaand stedelijke gebied gerealiseerd, een voorwaarde uit trede 2 van de Ladder. Trede 3 hoeft daardoor niet meer doorlopen te worden.

Vanuit de Ladder voor duurzame verstedelijking zijn er geen belemmeringen voor de voorgestane ontwikkeling.

### **Bronnen**

- Spoorboekje voor maatschappelijke voorzieningen, VNG, september 2008
- Sociaal Cultureel Planbureau, Groeit de Jeugdzorg door?, november 2013
- Sociaal Cultureel Planbureau, Terecht in de Jeugdzorg, januari 2013
- Verwey-Jonker instituut, Kinderen in Tel, februari 2014
- Monitor Jeugdcriminaliteit 1997-2012, CBS 2014
- Plan Buurthuis en Maatschappelijke Opvang, Trainingscentrum-Overijssel, maart 2015
- Databank Overijssel ([overijssel.databank.nl](http://overijssel.databank.nl))
- Buurtmonitor Zwolle ([zwolle.buurtmonitor.nl](http://zwolle.buurtmonitor.nl))