

Notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' Herontwikkeling De Molenberg, Groenlo

1. Inleiding

Deze notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' heeft betrekking op gebiedsontwikkeling 'De Molenberg' in Groenlo.

De Molenberg is een woon-zorgcomplex met oorspronkelijk circa 225 zorgwoningen in eigendom van zorgorganisatie Marga Klompé (hierna: initiatiefnemer). Het oudste deel van de huidige gebouwen stamt uit het eind van de 19^e eeuw en ook de andere bouwdelen zijn functioneel en technisch verouderd. De Molenberg is na jaren intensief gebruik dan ook aan vervanging toe. Renovatie is technisch niet haalbaar. Daarom is het plan om 'De Molenberg' te slopen (met uitzondering van de kapel) en op dezelfde plek nieuwbouw te realiseren.

Concreet gaat het plan uit van de realisatie van 242 woningen verdeeld over:

Grachtzijde

- 167 (zorg)studio's.

Binnenstadzijde

- 75 zorggeschikte appartementen (sociale huur/middenhuur) verdeeld over twee blokken

De ligging van De Molenberg aan de vestinggracht van Groenlo is uniek en geeft de locatie een specifiek karakter. Dit biedt een kans om de omgeving rond De Molenberg te verbeteren. Bijvoorbeeld door het kerkplein te vergroenen en tegelijk met de nieuwbouw de historische vestingwal in ere te herstellen.

De ontwikkeling wordt planologisch mogelijk gemaakt door een wijziging van het omgevingsplan. Vanuit het ruimtelijk spoor is toetsing aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' nodig.

2. Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder is geïntroduceerd in de voorloper van de NOVI: de Structuurvisie voor Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen. Op 1 juli 2017 is de Ladder in het Bro 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. De Ladder is beleidsneutraal vanuit het Bro omgezet naar de Omgevingswet en is sinds 1 januari 2024 opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De Ladder is een instructieregel die is opgesteld met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand (5.129g lid 2 Bkl). De ladder is van toepassing op een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen wordt beoordeeld of er echt behoefte is aan die stedelijke ontwikkeling en of rekening is gehouden met de mogelijkheden om binnen het stedelijk gebied of binnen het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien. De instructieregel regelt dat bij een wijziging van het omgevingsplan voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling toepassing van de Ladder is vereist.

Er zijn inmiddels meerdere gerechtelijke uitspraken geweest over het begrip 'stedelijke ontwikkeling'. Uit Afdelingsjurisprudentie blijkt dat de vraag wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in grote mate casuïstisch wordt beantwoord. Zo heeft de Afdeling uitgemaakt dat de bouw van 11 woningen niet als stedelijke ontwikkeling wordt gezien (ABRvS 16 september 2015; ECLI:NL:RVS:2015:2921).

3. Gewenste ontwikkeling

Concreet gaat het plan uit van de realisatie van 242 (zorg(geschikte)) woningen. Gezien de aard en omvang van deze ontwikkeling is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking is daarmee noodzakelijk. Hierna wordt de ontwikkeling getoetst aan de Ladder.

4. Toetsing van de ontwikkeling aan de Ladder

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

Stedelijk gebied: Op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen;

Een stedelijke ontwikkeling is de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelsvoorziening of een andere stedelijke voorziening die voldoende substantieel is.

Bij de toetsing aan de ladder worden beide onderdelen van de Ladder meegenomen:

- de behoefte aan de stedelijke ontwikkeling;
- als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied: de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien.

Wat is het verzorgingsgebied?

Voordat de behoefte in beeld kan worden gebracht, moet ten eerste duidelijk zijn wat het ruimtelijk verzorgingsgebied voor de ontwikkeling betreft. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. De aard en de omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen.

Het verzorgingsgebied voor de herontwikkeling van De Molenberg is primair lokaal, gericht op de kern Groenlo en in bredere zin de gemeente Oost Gelre. De doelgroep van het plan bestaat voornamelijk uit ouderen en zorgbehoevenden uit de gemeente zelf, die veelal een sterke binding hebben met hun woonomgeving en in de buurt van hun sociale netwerk willen blijven wonen. Dit wordt bevestigd in de gemeentelijke woonzorgvisie, waarin wordt gesteld dat "ouderen honkvast zijn en graag in hun vertrouwde omgeving willen blijven wonen".

Daarnaast is de ontwikkeling specifiek gericht op het vervangen van bestaand, sterk verouderd zorgvastgoed op een binnenstedelijke locatie. De ontwikkeling betreft daarmee geen uitbreiding van de woningmarkt naar een groter regionaal of bovenregionaal schaalniveau, maar een kwalitatieve vervanging binnen het bestaande verzorgingsgebied van Groenlo. Daarmee is het gerechtvaardigd om bij de bepaling van de behoefte uit te gaan van het lokale niveau.

Wat is de behoefte?

Uit de gemeentelijke Woonvisie 2023–2027 en de Woonzorgvisie Oost Gelre blijkt dat er sprake is van een urgente en structurele behoefte aan geschikte woonvormen voor ouderen en zorgbehoevenden. Deze behoefte is zowel kwantitatief (aantal benodigde woningen) als kwalitatief (passende typologieën) onderbouwd.

Volgens de woonvisie moeten er tot 2035 circa 1.300 nieuwe woningen worden toegevoegd in Oost Gelre. Daarvan is een ruim aandeel bedoeld voor ouderen, waaronder nultredenwoningen, geclusterde woonvormen en zorggeschikte woningen. De herontwikkeling van De Molenberg voorziet met de realisatie van 242 (zorg(geschikte)) woningen nadrukkelijk in deze behoefte. Met name het aanbod van studio's en appartementen is afgestemd op 1- en 2-persoonshuishoudens, een doelgroep die naar verwachting sterk groeit – vooral onder 75-plussers.

De woonzorgvisie onderstreept dat er een mismatch is tussen de bestaande intramurale zorgvoorzieningen en de toekomstige zorgvraag. De trend is dat ouderen langer zelfstandig blijven wonen, waarbij zorg aan huis wordt geleverd. Dit vraagt om zelfstandige, toegankelijke en flexibele woningen in een geclusterde setting. De nieuwe Molenberg sluit hier naadloos op aan door:

- zelfstandige, zorggeschikte woningen te realiseren;
- ruimte te bieden voor extramurale zorg;
- sociale interactie te faciliteren via gezamenlijke ruimtes en dagbesteding;
- goede ligging nabij voorzieningen in Groenlo.

Bovendien is het plan in overeenstemming met het gemeentelijk uitgangspunt dat minimaal de helft van de woningproductie voor ouderen moet bestaan uit nultredenwoningen of geclusterde

woonvormen. De locatiekeuze, programmatische invulling en fysieke toegankelijkheid sluiten daar geheel bij aan.

De herontwikkeling van De Molenberg voorziet aantoonbaar in een actuele en beleidsmatig onderbouwde behoefte aan zorg(geschikte), toekomstbestendige woningen voor ouderen en zorgbehoevenden binnen het verzorgingsgebied van Groenlo en de gemeente Oost Gelre.

Ligt de stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

Ontwikkelingen buiten stedelijk gebied en buiten stedelijk groen aan de rand van de bebouwing eisen een extra afweging. Dan moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden om in dat stedelijk gebied en stedelijk groen in de behoefte te voorzien.

Het plangebied ligt binnen bestaand stedelijk gebied. Er is hiermee geen sprake van extra ruimtebeslag buiten stedelijk gebied.

5. Conclusie

Met de voorgenomen omgevingsplanwijziging voor herontwikkeling van De Molenberg in Groenlo wordt er een nieuwe stedelijke ontwikkeling planologisch mogelijk gemaakt. Voor een dergelijke ontwikkeling geldt een motiveringsvereiste. In deze notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' is aangetoond dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een concrete behoefte, binnen het bestaand stedelijk gebied. De ontwikkeling is daarmee in overeenstemming met de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' en voldoet aan de instructieregel zoals opgenomen in artikel 5.129g van het Bkl.