

# Ladder voor duurzame verstedelijking

Concept 7 oktober 2022

## 1.1 Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking is als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen. Overheden moeten op grond van het Bro alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen motiveren aan de hand van de Ladder. Sinds 1 juli 2017 is de Laddersystematiek in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) gewijzigd. De Ladder is verankerd in artikel 3.1.6. lid 2 Bro 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’.*

Op grond van artikel 1.1.1 lid 1 onder h van het Bro wordt onder ‘bestaand stedelijk gebied’ verstaan:

*“bestaand stedenbouwkundig samenspel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij horende openbare of sociaal-culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur”*

We concluderen dat het hier, mede gelet op de bestaande planologische mogelijkheden, om bestaand stedelijk gebied gaat, aangezien er sprake is van een bestaande functie (vliegveld en bedrijvigheid) en functies. Overigens, ook in de bestaande Ladder motivering in de toelichting van het bestemmingsplan (Voormalige vliegbasis Twenthe – Noord, 2018) is hier vanuit gegaan.

Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO), dan is een plan Ladderplichtig. Een stedelijke ontwikkeling wordt in artikel 1.1.1 Bro gedefinieerd als een:

*‘Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijk voorzieningen’.*

De Ladder is alleen van toepassing op nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarvan is in beginsel sprake als het nieuwe bestemmingsplan meer bebouwing mogelijk maakt, of dat er een functiewijziging van zodanige aard en omvang plaats vindt dat om die reden sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Met de beoogde wijziging van de planregels, wordt geen extra ontwikkelruimte mogelijk gemaakt. Het te bouwen oppervlakte aan gebouwen (‘footprint’) blijft gelijk. Door de wijziging in de planregels voor Advanced Materials and Manufacturing bedrijvigheid wordt voor bedrijven meer ruimte geboden voor produceren. ‘Het (proef)produceren van innovatieve materialen, (deel)producten van deze materialen en innovatieve systemen’ is echter alleen toegestaan in combinatie met ‘het ontwikkelen, testen, bewerken en demonstreren’ van deze materialen, (deel)producten en systemen. Oftewel, zonder R&D is productie niet toegestaan. De functiewijziging is echter dermate beperkt, dat toetsing aan artikel 3.1.6. lid 2 Bro daarmee achterwege zou kunnen blijven. Feitelijk is een zorgvuldige afweging of sprake is van een goede ruimtelijke ordening zoals bedoeld in artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro) voldoende. Ter volledigheid hanteren we hieronder de systematiek van de Ladder voor duurzame verstedelijking, om te motiveren dat wijziging van de planregels voor HTSM/AMM bedrijvigheid niet leidt tot onaantoonbare ruimtelijke effecten.

## 1.2 Onderzoeksgebied

De focus van Technology Base Twente (TBT) is weliswaar gericht op doelgroepen die de aanwezige kennis- en productieclusters in Twente verrijken, maar de initiatieven ontplooiën zich in essentie op TBT vanwege de uniciteit van de locatie. Deze uniciteit uit zich in harde vestigingscriteria (bijvoorbeeld aanwezigheid van een start- en landingsbaan en de groene setting met landschappelijke kwaliteiten), zachte locatiekwaliteiten (bijv. stoere, ruige en experimentele uitstraling)

en daarbij horende mogelijkheden om in synergie met andere bedrijven te kunnen opereren. Concreet wil dat zeggen: indien TBT niet ontwikkeld wordt, zullen de op TBT gerichte initiatieven zich, op mogelijk een enkeling na, naar verwachting niet richten op reguliere werklocaties in de regio, maar een groter, mogelijk internationaal zoekgebied hanteren. Deze bedrijven voelen zich niet primair aangetrokken tot Twente als regio, maar wel specifiek tot TBT, omdat deze locatie specifieke ruimtelijke kenmerken heeft, al dan niet noodzakelijk of ruimtelijk relevant (bron: Toelichting bestemmingsplan 'Voormalige vliegbasis Twenthe – Noord' 2018).

Ook met de gewijzigde planregels voor Advanced Materials and Manufacturing bedrijvigheid gaat deze redenatie nog steeds op. Voor HTSM/AMM bedrijvigheid is de locatie TBT dermate uniek, gezien het concept, maar bijvoorbeeld ook ligging en bereikbaarheid, dat we niet verwachten dat partijen die zich normaliter op een regulier bedrijventerrein vestigen, nu voorkeur zullen hebben voor TBT. Dat is ook de reden dat TBT in de regionale programmering van bedrijventerreinen als 'special' (of niche) is opgenomen (bron: Afspraken Regionale Bedrijventerreinen Programmering Twente 2017-2020, Provincie Overijssel en de 14 gemeenten in Twente, 2017).

Daarbij is de ruimte die gereserveerd is voor HTSM/AMM bedrijvigheid in het geldende bestemmingsplan ('Voormalige vliegbasis Twenthe – Noord', 2018) maar een klein onderdeel van de totale planlocatie. De totale bruto oppervlakte van het plangebied is 224 hectare. Daarvan is er 124.000 m<sup>2</sup> 'footprint' te bebouwen voor bedrijvigheid, waarvan maximaal 50.000 m<sup>2</sup> voor AMM. Oftewel, de ontwikkelruimte voor HTSM/AMM is lang niet alleen bepalend voor de uniciteit van de locatie en het concept van Technology Base Twente.

Bovendien wordt, doordat in de wijziging van de planregels nu specifiek de koppeling is gemaakt met het *'ontwikkelen, testen, bewerken en demonstreren van deze materialen, (deel)producten en systemen'* en daarmee zelfstandige (proef)productie niet mogelijk is, het specifieke concept van TBT (meer) recht aangedaan en de niche functie (de uniciteit) van de locatie geborgd.

We hanteren dan ook geen vast onderzoeksgebied (of reikwijdte) voor de ruimtelijke motivering van TBT, ook niet voor specifiek de HTSM/AMM bedrijvigheid.

### 1.3 Behoeft

De vraag naar ruimte voor bedrijvigheid, waaronder zeker ook vanuit HTSM bedrijvigheid, is de laatste jaren fors toegenomen in Nederland, maar ook in de regio Twente. De uitgifte van bedrijventerreinen is bovengemiddeld in vergelijking tot de uitgifte van kavels in de laatste tien jaar. Dit heeft geresulteerd in aan sterke afname van het aanbod aan uitgeefbare kavels op werklocaties in de regio.

Ondanks de toenemende vraag, concluderen we dat op Technology Base Twente, ondanks diverse leads van bedrijven, vooral de bestaande bebouwing (shelters) in gebruik is genomen. Dit bevestigt het beeld dat TBT een unieke locatie is met een specifiek profiel voor een selecte groep aan potentiële eindgebruikers. Er zijn, ook in de laatste jaren, geen locaties met een vergelijkbaar profiel als TBT in de provincie of Nederland als geheel bijgekomen.

Tegelijkertijd signaleren we ook dat de planregels, voor Advanced Materials and Manufacturing bedrijvigheid, niet meer voldoende in lijn zijn met de laatste ontwikkelingen binnen deze sector. De beperkte mogelijkheden voor productie, in samenhang met R&D, maken dat bedrijven die weliswaar goed passen binnen het beoogde concept van TBT, nu op basis van de planregels in het geldende bestemmingsplan ('Voormalige vliegbasis Twenthe – Noord', 2018) zich niet kunnen vestigen.

Recente studie van BCI (Notitie Doelgroepen TecBase Twente, 2022) geeft ook aan dat juist ook productiebedrijven gebaat zijn bij nabijheid van een R&D vestiging van het eigen bedrijf. De relatie tussen R&D en productie wordt steeds inniger, waardoor deze twee schakels in de waardeketen steeds meer 'in elkaar worden geschoven'. Hiervoor zijn meerdere redenen:

- Steeds vaker is er sprake van een iteratieve productiewaardeketen met loops. Dit maakt nabijheid van R&D/Engineering/Prototyping van een bedrijf belangrijk voor productie door dat zelfde bedrijf in de 'latere' schakels. Bij (gestandaardiseerde) grootschalige productie is dit minder het geval. De iteratieve loops moeten uiteindelijk tot verkorting van de tijd 'van research naar markt' en kosteneffectiviteit leiden.

- Daarnaast is 'distributed manufacturing' (kleinschalige, flexibele productie dicht bij klanten) in opkomst. Dit wordt mogelijk gemaakt door smart manufacturing. Dit betreft kleinschalige hoogwaardige fabrieken met als voordelen: lagere logistieke kosten, want dicht bij de markt; minder kapitaalsinvesteringen; en minder afhankelijkheid van met name Azië. Daarmee ontstaan voor regio's met geschikte vestigingsruimte voor pilot plants óók verdere productiekansen, die eerder niet konden worden benut.
- Circulaire productie (productie waarbij afval weer grondstof is, en er dus geen (of zeer beperkt) reststromen zijn) ontstaat alleen in continue wisselwerking tussen R&D en productie (processen). Fysieke nabijheid faciliteert en optimaliseert die wisselwerking.

Deze ontwikkeling maakt dat op TBT behoefte is aan meer ruimte voor deze koppeling tussen R&D en productie. Daar waar eerder alleen kleinschalige productie mogelijk was, is er op basis van de huidige planregels meer ruimte voor produceren van innovatieve materialen en (deel)producten van deze materialen. We concluderen hierboven (1.2) al dat dit feitelijk niks af doet van de uniciteit van het concept en de locatie TBT voor Advanced Materials and Manufacturing bedrijvigheid.

Zoals in de vorige paragraaf al genoemd, is de ruimte die gereserveerd is voor HTSM/AMM bedrijvigheid een klein onderdeel van de totale planlocatie. Er is maximaal 50.000 m<sup>2</sup> te bebouwen voor AMM. Om enerzijds het vliegwiel van HTSM/AMM-activiteiten op TBT op gang te brengen (launching customers) en anderzijds bedrijven met de combinatie van R&D en productie te faciliteren, adviseert Buck Consultants International (BCI) (Notitie Doelgroepen TecBase Twente, 2022) onder meer om een omvang van maximaal 8.500 m<sup>2</sup> bvo per bedrijf te realiseren. Met deze beperkte aanpassing van de bepalingen blijft vestiging van bepaalde typen high tech-productie op TBT logisch en controleerbaar en ook vanuit innovatie- en economisch perspectief wenselijk. Tegelijkertijd is de voorgestelde aanpassing zodanig beperkt dat de regionale programmering van werklocaties niet substantieel verandert (Bron: BCI, 2022).

Dit alles maakt dat we (nog steeds) concluderen dat de op TBT gerichte initiatieven zich, in beginsel, naar verwachting niet richten op reguliere werklocaties in de regio, maar een groter, mogelijk (inter)nationaal zoekgebied hanteren. Door specifiek een definitie op te nemen voor HTSM/AMM richt Technology Base Twente zich naast een specifieke sector (HTSM) bovendien op een niche binnen deze sector, AMM. Dit maakt ook dat de concurrentiepositie met reguliere bedrijventerreinen (met een veelvoud van bedrijfsactiviteiten die zich kunnen vestigen) gering is. Daarbij is de omvang van de HTSM/AMM gemaximaliseerd in het bestemmingsplan, waardoor is geborgd dat 'volwassen' (meer grootschalige) productiebedrijven zich niet kunnen vestigen op de locatie. Alleen bij uitzondering, bijvoorbeeld wanneer het gelet op de aard (omvang) van de te (proef)produceren materialen en/of deelproducten van deze materialen en innovatieve systemen noodzakelijk is, kan hiervan worden afgeweken.

In lijn met de eerdere Ladder toets (Stec Groep, 2017) verwachten we overigens dat het merendeel van de nieuwe AMM/HTSM bedrijvigheid van buiten de regio komt. Daarbij gaat het ook om start-ups of scale-ups vanuit een kennisinstelling, die zoeken naar een locatie met specifiek profiel (TBT) voor het ontwikkelen, testen, bewerken en demonstreren van innovatieve materialen en (deel)producten en systemen. Dit kunnen ook bedrijven zijn vanaf het kennispark Twente en/of gerelateerd aan de universiteit Twente. Zelfs wanneer circa 25% van de bedrijven (1,3 ha van de footprint, uitgaande van 50.000 m<sup>2</sup> voor HTSM/AMM) die die zich vestigen op TBT, in theorie ook zouden kunnen vestigen op een reguliere werklocaties, zorgt dit niet voor onaanvaardbare effecten op andere werklocaties in de regio. Dit werd eerder ook in de Ladder toets (Stec Groep, 2017) geconcludeerd.

## 1.4 Conclusie

Kortom, ook na aanpassing van de planregels voor Advanced Materials and Manufacturing bedrijvigheid zorgt de ontwikkeling van Technology Base Twente niet voor onaanvaardbare effecten op andere werklocaties in de regio. De aanpassing van de planregels sluit aan bij de trends en ontwikkelingen in de markt, waarin meer behoefte is aan de koppeling tussen R&D activiteiten en productie. Met de aanpassing van de planregels (en de verplichte koppeling tussen R&D en productie) speelt TBT in op deze ontwikkelingen, om zo beter in te spelen op de wensen van haar (toekomstige) eindgebruikers, zonder in te leveren op uniciteit.